

PERCURSOS E DESAFIOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM DOURADOS–MS*

*Maria Dilnéia Espíndola Fernandes***
*Dirce Nei Teixeira de Freitas****

RESUMO

Este trabalho trata do percurso e da dimensão da municipalização do ensino fundamental em Dourados, Mato Grosso do Sul, no período de 1987 a 2000. A peculiaridade desse processo é examinada particularmente com referência a desdobramentos, nesse Município, da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da reforma educacional posterior a 1994. Percebe-se que a municipalização do ensino fundamental ali é anterior à promulgação da Lei 9.424/96 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Contudo, a partir da implementação dessa lei, o índice de municipalização aumenta e, com isso, também são ampliados os desafios da construção de uma educação de qualidade na esfera municipal.

Palavras-chave: educação básica, ensino fundamental, municipalização do ensino fundamental.

O MUNICÍPIO

O município de Dourados, localizado a sudoeste de Mato Grosso do Sul, faz parte da faixa de fronteira do Brasil com o Paraguai. Com 164.949 habitantes (8% da população total), é o segundo maior município do estado e apresenta uma taxa de urbanização da ordem de 91,19% (IBGE, 2000; IPLAN, 2002). Sua economia baseia-se na agropecuária e emprega tecnologia altamente desenvolvida.

* Artigo recebido em 5/9/2003 e aprovado em 12/2/2004.

** Professora-adjunta da UFMS/Campus Dourados/DED e do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Educação UFMS/CCHS. [e-mail: mdilneia@uol.com.br].

*** Professora-assistente da UFMS/Campus Dourados/DED e doutoranda em Educação/USP/FE. [e-mail: dircenei@terra.com.br].

Inicialmente, suas terras foram habitadas por índios Guaranis e ex-combatentes da Guerra do Paraguai. Com a chegada de mineiros e gaúchos no final do século XIX e início do século XX, passam a ser exploradas por meio da extração da erva-mate nativa e da pecuária extensiva, situação que foi parcialmente alterada com a criação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados. Esta propiciou que fossem abertas frentes de trabalho na cultura do café e do algodão, com agricultores vindos do Paraná, de São Paulo, de Minas Gerais e de estados do Nordeste.

A colonização da região¹ inseria-se no projeto do Estado Novo que pretendia construir uma nova ordem social “lastreada no fazer coincidir as fronteiras políticas com as econômicas e no estabelecimento de uma ordem original de relações sociais, ancoradas na pequena propriedade e na organização cooperativa dos associados” (LENHARO, 1986a, p. 46).

Tratava-se de transformar os “espaços vazios” como suporte de sustentação do espaço urbano (ameaçado pelo êxodo rural), favorecendo a indústria mediante a instauração da nova realidade agrícola que o desenvolvimento industrial do país exigia, ampliando-se o mercado interno (LENHARO, *idem*).

A criação de colônias agrícolas nacionais – pensadas como “microcosmos econômicos do país” – expressam um momento da escalada da política colonizadora após 1939. No Mato Grosso, as colônias colocaram-se dentro de um “projeto civilizador” e de “nacionalização das fronteiras”. Para o Estado Novo, funcionariam como “viveiros de trabalhadores disciplinados e produtivos” (LENHARO, 1986b, p. 51).

A Colônia Agrícola Nacional de Dourados, implantada depois de 1948, provocando intensa corrente migratória, tornou disponível mão-de-obra barata que valorizou a terra. A “ocupação dos lotes levou a uma redistribuição das pequenas propriedades e à concentração das terras, acompanhada da implementação do trabalho assalariado” (LENHARO, 1986b, p. 50-51).

Reformulado pelas companhias privadas, o projeto estatista voltou-se para a especulação febril da terra, agora valorizada pela existência de mão-de-obra disponível e barata. Esse processo foi favorecido pelas alianças empresariais e eleitorais patrocinadas por grupos econômicos e políticos, que incidiram sobre o controle da distribuição das terras (as melhores) devolutas do estado. As terras da Colônia “tornaram-se cobiçadas e objeto de desenfreada especulação” (LENHARO, 1986b, p. 53).²

A colonização mudou o cenário rural e urbano do município e da região, à medida que provocou a vinda de um grande número de trabalhadores e de famílias (principalmente nordestinas) extremamente pobres. Nesse novo cenário, em razão das exigências da acumulação capitalista – entre elas, a reprodução da força de trabalho, a socialização desta e a produção da “harmonia” social necessária – e em sintonia com o projeto nacional, é que se vai verificar a promoção de políticas sociais na região, entre as quais a política de educação.

Mas, nos anos 1960, o referido projeto cedeu lugar à agricultura da soja e do trigo. E, nos anos 1970-80, com o intuito de incentivar e incrementar a fronteira agrícola do país, o município de Dourados passou a compor, no estado de Mato Grosso do Sul, a região destinada a ser mais um “celeiro agrícola”, conforme anunciavam os planos nacionais de desenvolvimento (PNDs). Essa expansão agrícola visava não só rever a horizontalização do setor agro como também aprimorar sua verticalização. Tratava-se, de acordo com Abreu (2001),

de uma reorganização da agricultura brasileira e, conseqüentemente, da agricultura do Sul mato-grossense, no sentido do avanço da *fronteira agrícola*, no dizer da SUDECO, mas que estava subordinado à indústria. Esse era um processo previsto, em 1971, na política de planejamento do Governo Federal e nas “Ações para a Agricultura e Abastecimento”, tendo servido para orientar a programação da SUDECO (p. 70). Esta situação contribuiu para promover uma reconfiguração espacial, diferenciada da existente até então, na sua porção austral. As pequenas propriedades, resultado do loteamento da Colônia Agrícola de Dourados (CAND) e de outros projetos de colonização privada, em boa parte, foram vendidas, consolidando uma outra estrutura fundiária, agora baseada na média e grande propriedades, para a instalação da agricultura moderna.

Segundo essa mesma autora, é a própria Sudeco que propõe a denominação de região da “Grande Dourados”,

onde, extensas áreas de campos limpos, ocupados com a pecuária extensiva, foram arrendadas pelos “granjeiros” gaúchos, que, em virtude da crise fundiária do Sul do País e às facilidades promovidas pelo Poder Público, para lá se dirigiram, introduzindo a agricultura mecanizada e capitalizando, de tal maneira a produção, que consubstanciou-se novas formas de produção e novas relações de trabalho no campo e nas cidades (p. 238).

A distribuição relativa da população entre os espaços urbano e rural, mostrada na Tabela 1, evidencia a intensificação da urbanização entre 1950 e 1980.

Tabela 1 - Porcentuais da população do município de Dourados residente em área urbana e em área rural – 1940 a 1991

Localidade	Ano						
	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
Urbana	12	18	28	47	82	90	91
Rural	88	82	72	53	18	10	9

Construída para este trabalho.

FONTE: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul – Seplan. Dados Gerais - Dourados, 1993; Iplan, 2002.

Refletindo a respeito da dinâmica da urbanização entre 1970 e 1991, Abreu (2001) afirma tratar-se do que

Silva (2000) chamou de “reprodução do padrão desenvolvimentista de urbanização”, baseado no esvaziamento do campo, na urbanização acelerada e no crescimento urbano concentrado. Obviamente, um processo decorrente da ampliação das lavouras de soja, na “Região da Grande Dourados”, mas principalmente pela participação do Poder Público na racionalização e direcionamento das políticas de desenvolvimento em pauta, entre as quais podem citar-se, no caso do exemplo apontado, o PRODEGRAN e o PROSUL.

Com a urbanização, intensificou-se o crescimento do setor de comércio e serviços, concorrendo para que Dourados se tornasse pólo urbano regional.

Diante das mudanças do padrão de ocupação do espaço e do desenvolvimento econômico, marcados pela forte presença do Estado na região e no município, interessa desvelar o comportamento do setor educacional, prioritariamente do ensino fundamental, especialmente a partir do momento em que este passa a ser a etapa prioritária da educação básica e torna-se responsabilidade da esfera municipal.

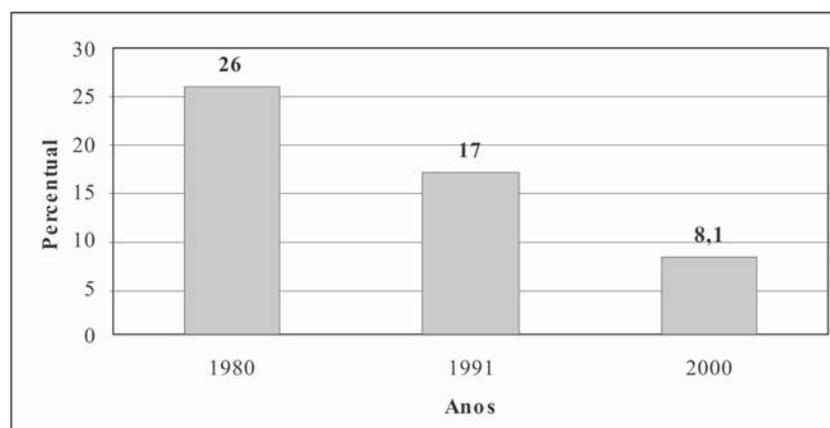
O quadro educacional configurado no período posterior a 1980 tem como importante indicador o percentual da população de 10 anos e mais não-alfabetizada³ em decréscimo: em 1980, era de 26%, em 1991, de 17%, e em 2000, de 8,1%, conforme mostra o Gráfico 1.

Apesar desses dados, é preciso considerar que, em 1996, Dourados apresentava 10,86% da população acima de 15 anos na categoria “sem instrução e com menos de um ano de estudo” (SEPLANCT-MS, 2000).

E ainda: em 2000, a taxa de analfabetismo de pessoas na faixa de 15 a 19 anos era da ordem de 2,2% (Inep, 2002).

Esse quadro tende a pouco se alterar dada a permanência de crianças fora da escola. Em 1997, das 27.657 crianças na faixa de 7 a 14 anos 1.949 (ou 7,06%) estavam fora da escola (SEPLANCT, 2000).

Gráfico 1 - População de 10 anos e mais não-alfabetizada, em Dourados – 1980 a 2000



Elaboração própria.

FONTE: Censo do Ibge, 1991.

Em 2000, das 67.456 pessoas na faixa de 0 a 19 anos 47.153 estavam inseridas na educação básica (creche, pré-escola, ensino fundamental e ensino médio), o que corresponde a 69,9% do total (INEP, 2002).

O ENSINO FUNDAMENTAL ANTES DE 1988

A história da educação formal, no município de Dourados, inicia-se nas duas primeiras décadas do século XX marcada pela iniciativa privada.⁴ Primeiramente, o ensino foi realizado pelas próprias famílias: alfabetização, leitura, noções gerais e cálculo. A seguir, a ida à escola da

fazenda para o ensino primário com o professor itinerante ou, na vila, a ida à escola particular na casa do próprio professor (ROSA, 1990).

Nos anos 1930, além dos professores itinerantes na zona rural, existiram na vila escolas particulares de vários professores. Depoimentos (ROSA, 1990) e registros fotográficos (MOREIRA, 1990) referem-se à Escola Reunida (do prof. Ernani Rios e Antônia Cândido de Melo), à Escola Moderna (escola ativa), à de Laucídio Paes de Barro, à de Gonçalves e à de Antônia da Silveira Capilé. Em 1939, foi criada a primeira escola com turmas de 1ª a 4ª série: a escola particular Erasmo Braga, da Igreja Presbiteriana do Brasil.

A iniciativa privada formal ampliou-se em 1941 quando a Igreja Católica criou a Escola Paroquial Imaculada Conceição. O núcleo urbano contava, então, com escolas de jardim de infância e do ciclo primário.

A ação pública na oferta do ensino primário ganhou configuração nos anos 1940. A esfera municipal criou, no início daquela década, a primeira escola municipal e ampliou sua atuação nos anos subsequentes. Em 1946, o Decreto Municipal n. 70 estabelecia o regulamento da Colônia Agrícola Municipal de Dourados e, no seu art. 22, determinava a oferta de “instrução primária” gratuita para os filhos de colonos, com frequência obrigatória, e, no art. 38, estabelecia multa de Cr\$ 100,00 para pais de menores não freqüentes e “comparecimento por intermédio da autoridade policial”. Estabelecia-se, assim, a política de oferta e regulação da educação pública municipal voltada para a área rural (GRESSLER, 1988).

No período de 1943 a 1950, verificou-se a atuação federal na região, com a construção de 12 escolas pela administração da Colônia Agrícola Nacional de Dourados. Tem-se a informação de que, no início da colonização, foram instaladas 150 escolas no Núcleo Colonial de Dourados, as quais foram transferidas para as prefeituras municipais (GRESSLER, 1988).

No início dos anos 1950, também se fez presente o ensino estadual com a criação do Grupo Escolar Joaquim Murinho.

Se a década de 1940 e o início da de 50 foram marcados pela organização e ampliação da ação pública no ensino em Dourados, toda a década de 1950 registrou a expansão da iniciativa particular no ensino. Ainda em 1950 foi criado o Patronato de Menores (a partir da escola paroquial anteriormente mencionada). Em 1954, a escola particular Oswaldo Cruz passou a oferecer, além do primário, o ensino ginásial diurno e noturno. Em 1955, foi criada a escola particular Imaculada

Conceição, funcionando em dois períodos, em regime de internato e semi-internato. Em 1958, foram criados os estabelecimentos particulares Ginásio Nossa Senhora da Conceição e a Escola Normal Nossa Senhora da Conceição. O Patronato de Menores transformou-se no estabelecimento denominado Educandário Santo Antônio. No mesmo ano, começou a funcionar a primeira escola estadual, com oferta do ginásio, denominada Ginásio Estadual Presidente Vargas.

Nos anos 1960, a escola particular Oswaldo Cruz ofereceu os cursos de contabilidade, clássico e normal. O científico foi oferecido a partir de 1963 pela Escola Estadual Presidente Vargas.

Com as alterações no cenário rural do município deu-se a aceleração da urbanização, processo este que fez com que a escola municipal substituísse sua vocação rural pela de atendimento à *periferia urbana em expansão*, sem abandonar a área rural.

De todo modo, em 1973, a participação municipal na oferta de ensino, vista em termos do quantitativo de estabelecimentos de ensino, representava tão somente 11% dos estabelecimentos existentes em Dourados, enquanto a participação estadual era de 64% e a particular, de 25% (FREITAS, 1997).

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

Para que se possa compreender a municipalização do ensino fundamental em Dourados é importante ter uma visão do que foi a década em termos da participação relativa das esferas administrativas públicas (federal, estadual e municipal) e privada no atendimento da população no ensino fundamental. A Tabela 2 mostra o quadro. Considerando a importância da Constituição Federal de 1988 na promoção da municipalização desse ensino, tomou-se como ponto inicial o ano de 1989.

No Gráfico 2, pode-se observar que o ano de 1993 corresponde ao momento em que o atendimento municipal alcança o estadual, ultrapassando-o em 1996 e predominando nos anos subsequentes sobre as demais dependências administrativas.

Até 1988, o atendimento realizado pela administração municipal era quase que exclusivamente limitado aos primeiros anos do ensino fundamental (1^a a 4^a série), com grande número de escolas (muitas vezes apenas salas de aula) em área rural e um número reduzido de escolas

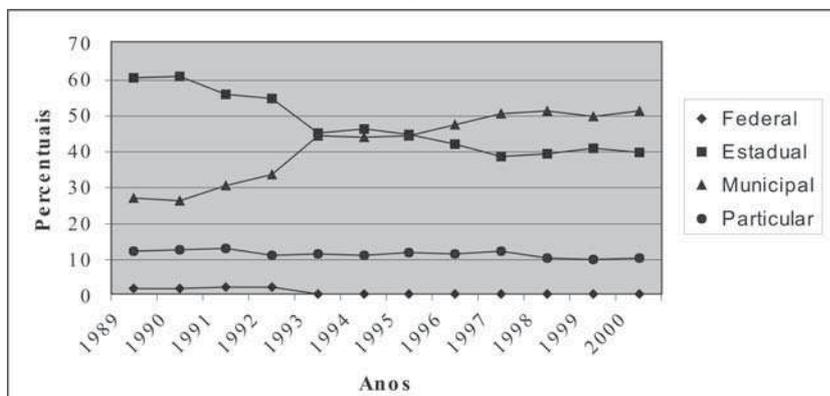
em área urbana. O crescimento do ensino municipal urbano com oferta também nos anos finais do ensino fundamental (5ª a 8ª série) veio a ocorrer no período posterior a 1988.

Tabela 2 - Participação relativa das dependências administrativas públicas e privadas na oferta do ensino fundamental, em Dourados – 1989 a 2000 (Em %)

Dependências Administrativas	Ano											
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Federal	1,5	1,5	1,8	2,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Estadual	60,0	60,2	55,2	54,1	44,7	45,8	44,2	41,7	38,0	38,8	40,2	39,4
Municipal	26,4	25,7	30,0	32,9	44,0	43,3	44,0	46,8	50,0	50,6	49,3	50,6
Particular	11,9	12,4	12,8	10,7	11,2	10,8	11,7	11,3	11,8	10,1	9,8	10

FONTE: Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul / Superintendência de Planejamento e Projetos / Coordenadoria de Estatística, 2000.

Gráfico 2 - Ensino fundamental em Dourados: participação relativa das dependências federal, estadual, municipal e particular – de 1989 a 2000



Elaboração própria.

FONTES: Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul/Superintendência de Planejamento e Projetos/Coordenadoria de Estatística, 2000.

Interessa agora, para os objetivos deste trabalho, deter o olhar sobre os momentos distintos do movimento de municipalização do ensino fundamental. É o que faremos a seguir.

Primeiro movimento (1989 a 1993)

Depois de promulgada a Constituição Federal de 1988, uma das tarefas que esta impôs aos estados e municípios foi a elaboração de constituições estaduais para os primeiros e, para os segundos, a elaboração de leis orgânicas municipais. No caso do município de Dourados, sua lei orgânica (LOM) foi promulgada em 1990.

É a partir de sua LOM que podemos encontrar as primeiras diretrizes da municipalização do ensino fundamental no município, ao menos, disposta legalmente. Assim, a referida lei traz em seu capítulo VII, do título VI, os marcos legais da educação pública municipal. (FREITAS, 1997, p. 87).

Ainda segundo Freitas (1997), as prioridades educacionais traçadas pela LOM, enquanto dever do município para oferta da educação, dizem respeito ao ensino fundamental obrigatório e gratuito; à atuação prioritária no ensino fundamental e no pré-escolar; ao atendimento educacional de portadores de deficiência, em organizações específicas; ao atendimento de crianças até seis anos de idade, em creche e pré-escola; ao ensino regular noturno, adequado às condições do educando; ao atendimento social escolar voltado para a integração e a adaptação do aluno.

Observa-se que, embora traçadas as prioridades educacionais pela LOM, os programas educacionais postos em prática no período focalizaram com exclusividade o ensino fundamental. Voltando a Freitas, percebe-se que:

essas disposições legais explicitaram o critério de focalização da política educacional no Ensino Fundamental, entendido este como compromisso educacional centrado na faixa etária de 7 a 14 anos de idade. Não se estabeleceu um compromisso com a universalização do Ensino Fundamental e de sua equidade.

Esse critério de focalização baliza a gestão educacional que se intenta disciplinar, com esta Lei, no âmbito deste município, sendo indicativo de como o município se posiciona, neste momento, em relação ao processo de municipalização, retomado com a Constituição Federal de 1988 e reforçado como política voltada para a reforma do Estado. (FREITAS, 1997, p. 88-89)

Pode-se observar, na Tabela 3, que o percentual de crescimento das matrículas no ensino fundamental municipal, entre 1989 e 1993, foi da ordem de 86,5%, enquanto as matrículas estaduais no ensino fundamental decresceram em 15,5%. Isso significa, em números absolutos, mais 6.888 matrículas no ensino fundamental da rede municipal, bem como uma diminuição de 2.811 matrículas na rede estadual, no ensino fundamental.

O aumento significativo de matrículas no ensino fundamental administrado pela dependência municipal foi possível, em parte, através da ampliação da rede física. Segundo Freitas

a ampliação do atendimento à demanda por Ensino Fundamental ocorreu através da criação de novas vagas e do aproveitamento do potencial da Rede Física instalada. [...] observou-se uma ampliação de 5.600 vagas diurnas, no período de 1989 a 1992, com a construção de 8 Centros de Educação Unificada – CEU. (1997, p. 124)

Tabela 3 - Matrícula inicial no ensino fundamental nas dependências estadual e municipal no município de Dourados – 1989, 1991 e 1993

Ano	Estadual	Municipal	Total
1989	18.080	7.962	26.042
1991	17.941	9.758	27.699
1993	15.269	14.850	30.119

Construída para o presente trabalho.

FONTES: Secretaria de Estado de Educação (2000) e Evolução do Ensino Municipal – Estudo Comparativo entre as gestões administrativas dos períodos 1985 a 1988, 1989 a 1992, 1993 a 1996 – Secretaria Municipal de Educação de Dourados, 1996.

Para além das iniciativas do município e coerente com o processo em curso de desconcentração⁵ dos sistemas educacionais deu-se também a atuação do Estado incentivando e realizando ações através de seus programas no município, no que se refere à municipalização do ensino fundamental.

De fato, em 1991, na administração de Pedro Pedrossian, a Secretaria de Estado de Educação lançou o documento “Uma proposta de educação para MS: educação pública e democrática – direção colegiada – gerenciamento escolar – rede estadual de ensino”, cujas diretrizes nortearam a realização dos seus programas educacionais.

Dentre esses programas o que tratou da municipalização do ensino fundamental foi o “Programa III – descentralização e fortalecimento do ensino de primeiro grau”, implementado a partir de 1992. Conforme a Secretaria de Estado de Educação, tal programa justificou-se, à época, em respeito à Constituição Federal de 1988 que “estabelece claramente as responsabilidades quanto aos graus de ensino, cabendo ao Município compromisso fundamental com o 1º Grau e ao Estado o compromisso com a oferta de 1º e 2º Graus”. Esse programa foi autorizado pela Lei Estadual n. 1.331, de 11 de dezembro de 1992 (ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, 1994, p. 15).

Vale considerar que, em Mato Grosso do Sul, o “Programa III – descentralização e fortalecimento do ensino de 1º grau” – não transferiu/descentralizou somente escolas de 1º grau, como consta do relatório final da Secretaria de Estado de Educação, cujo objetivo seria a efetivação da parceria entre estado e municípios.⁶

Significativo também é que não houve, no período de vigência desse programa, transferências de escolas, etapas ou modalidades da educação básica em Campo Grande, capital do estado. Isso ocorreu apenas nos municípios do interior – o município de Dourados⁷ foi o que mais obteve unidades escolares transferidas nesse processo, perfazendo um total de quatro.

Segundo movimento (1994 a 1997)

Nesse período, o município de Dourados, para reduzir os recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), antecipou-se ao estado de Mato Grosso do Sul. A LOM (art. 230) havia disposto, para financiar a MDE, o percentual da ordem de 30% da receita de impostos mais as transferências intergovernamentais provenientes. Em 23 de janeiro de 1997, o legislativo municipal aprovou a emenda à LOM n. 7, dispondo que o percentual de recursos para financiar a MDE é da ordem de 25% da receita de impostos mais as transferências intergovernamentais provenientes.

No caso do estado de Mato Grosso do Sul, a diminuição dos recursos para financiar a MDE iniciou-se com a mensagem de governo n. 21/97, que submetia à Assembléia Legislativa, através de seu presidente, proposta de emenda à constituição do estado “objetivando adequar seu

artigo 198 aos preceitos estabelecidos no artigo 212 da Constituição Federal”, cuja argumentação era a seguinte:

A União resolveu dar novas diretrizes ao ensino brasileiro, visando corrigir distorções e otimizá-lo de modo a propiciar aos educandos cursos eficientes e efetivos ao seu desenvolvimento. Iniciou este processo, modificando a Constituição de 1988, através da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Por ela, o legislador introduziu modificação aos artigos 208 e 211 da Constituição Federal, além de dar nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias. Afirmou a referida Emenda que a educação será efetivada mediante ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive na idade própria, além de universalizá-lo.

Estabeleceram-se prioridades para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tocando a estes últimos o ensino fundamental e a educação infantil, mantendo, porém, com os primeiros o ensino fundamental e médio. Além disso, editou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a chamada Lei Darcy Ribeiro, explicitando os princípios constitucionais.

Urge, pois, ajustar a Constituição Estadual aos parâmetros federais e, só então, criar a legislação ordinária estadual.

No processo, o Poder Legislativo respondeu criando, pelo Ato n. 015/97, a Comissão Especial de Reforma Constitucional. Essa comissão elaborou seu parecer favorável à tramitação do Projeto de Emenda Constitucional, argumentando que:

O artigo 212 da Constituição Federal estabelece que os Estados não podem dispor menos de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Porém, o Poder Constituinte Estadual, quando da elaboração da Constituição vigente, preocupado em conceder à população sul-matogrossense um ensino de boa qualidade, estipulou no artigo 198 percentual mais elevado do que o previsto na Carta Magna Federal, ou seja, o Estado não pode aplicar menos do que trinta por cento da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferência.

Isto foi possível à época, considerando a ‘boa saúde’ do erário público. Todavia, a atual realidade não permite que seja dependido esse percentual com o ensino, tendo em vista as sérias dificuldades financeiras e econômicas enfrentadas pelo Estado.

Assim, é mister reduzir o citado índice de acordo com os parâmetros fixados pela Constituição Federal.⁸

Desse modo, a redação da Emenda Constitucional n. 6, de 7 de julho de 1997, ficou da seguinte forma:

Art. 1º O artigo 198 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 198. A manutenção e o desenvolvimento do Estado far-se-á mediante a aplicação dos dispositivos contidos na Constituição Federal.’

Assim, município e Estado adaptaram suas respectivas legislações sobre a educação em consonância com a federal, reduzindo seus recursos para financiar a MDE.

De fato, em Dourados, nesse período, o sistema educacional passava por reformas significativas. É o período em que, segundo Freitas (1997), nos aspectos formal e legal, tomaram-se medidas que visavam à estruturação e ao funcionamento da Secretaria Municipal de Educação com a promulgação da Lei n. 1.845, de 15 de março de 1993; buscou-se a reestruturação e o funcionamento das unidades escolares com os regimentos escolares de 1996; implantou-se a racionalização da gestão educacional através da institucionalização do Plano Plurianual de Educação e, em seguida, do Plano Decenal de Educação de Dourados e, ainda, a democratização da gestão das unidades escolares com a eleição de diretores, conforme a Lei n. 1.925, de 12 de agosto de 1994.

Em relação ao número de matrículas no ensino fundamental, o comportamento foi o seguinte:

Tabela 4 - Matrícula inicial no ensino fundamental nas dependências estadual e municipal, em Dourados-MS – 1994–1997

Ano	Estadual	Municipal	Total
1994	16.983	16.112	33.095
1996	14.880	17.265	32.145
1997	13.275	17.491	30.766

Construída para o presente trabalho.

FONTES: Secretaria de Estado de Educação (2000) e Evolução do Ensino Municipal – Estudo Comparativo entre as gestões administrativas dos períodos 1985 a 1988, 1989 a 1992, 1993 a 1996 – Secretaria Municipal de Educação de Dourados, 1996.

Como se pode observar pela Tabela 4, a tendência das matrículas no ensino fundamental no período continuou a diminuir na dependência estadual e a aumentar na dependência municipal. Assim, de 1994 a 1997, a rede estadual diminuiu suas matrículas no ensino fundamental na ordem de 21,8%, o que significou menos 3.708 matrículas. Na rede municipal, no mesmo período, a matrícula cresceu em 8,5%, o que representa 1.379 matrículas.

Terceiro movimento (1998-2000)

Diante dos dados expostos, é possível afirmar que em Mato Grosso do Sul, tanto quanto no município de Dourados, houve, desde 1990, uma série de ajustes por parte do Estado que induziram e concretizaram a municipalização do ensino fundamental.

De fato, em 1998, quando começou a vigorar a Lei n. 9.424/96 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), as condições objetivas e subjetivas da municipalização do ensino fundamental já estavam garantidas por parte do Estado.

Pode-se observar, na Tabela 5, um pequeno crescimento da matrícula no ensino fundamental no ano de 1998 em relação ao de 1997, nas dependências administrativas estadual e municipal. Em 1999 e 2000, observa-se uma queda de 4,4% e 2%, respectivamente, nas matrículas no ensino fundamental municipal, e um crescimento de 1,3%, seguido de um decréscimo de 5,6%, nas matrículas do ensino fundamental estadual.

Tabela 5 - Matrícula inicial no ensino fundamental nas dependências estadual e municipal, em Dourados-MS – 1998 a 2000

Ano	Estadual	Municipal	Total
1997	13.275	17.491	30.766
1998	14.254	18.691	32.945
1999	14.438	17.859	32.297
2000	13.620	17.487	31.107

Construída para o presente trabalho.
FONTE: Inep, 2002.

Em relação ao financiamento da rede municipal de ensino de Dourados, no ano de implantação do Fundef, a função educação e cultura representou 26,9% das despesas do município. Nos anos de 1999 e 2000, essa função representou 30,4% e 25,6%, respectivamente, das despesas do município. O valor das despesas do ensino fundamental municipal com receitas do Fundef é mostrado na Tabela 6.

Tabela 6 - Despesas do ensino fundamental com receitas do Fundef no município de Dourados-MS – 1998, 1999 e 2000

Ano	Valor (R\$)
1998	11.318.588,58
1999	12.314.671,87
2000	11.032.698,83

Construída para o presente trabalho.

FONTE: Prefeitura Municipal de Dourados. Secretaria de Fazenda do Município de Dourados. Balanço Geral dos anos de 1998, 1999 e 2000.

Há que se atentar para o que representou o Fundef, em termos relativos, na função educação e cultura no município de Dourados. A Tabela 7, a seguir, apresenta esse dado no ano de implantação do Fundef e nos dois subseqüentes.

Tabela 7 - Porcentual que representou o Fundef na função educação e cultura em Dourados-MS – 1998, 1999 e 2000

Ano	%
1998	65,14
1999	55,30
2000	75,23

Construída para o presente trabalho.

FONTE: Secretaria de Fazenda do Município de Dourados. Balanço Geral dos anos de 1998, 1999 e 2000.

É óbvio que esses números expressaram-se dessa forma porquanto o município é receptor de recursos do Estado pelo Fundef, devido ao número de matrículas no ensino fundamental. Em relação às despesas com pessoal, estas representaram, em 1999, 55% e, em 2000, 63,3% do total das despesas do Fundef.

Segundo o Ministério da Educação e Desporto, em sua página na Internet, “Fundef – resultado, comentando importante modificação na participação dos governos estaduais e municipais no atendimento ao ensino fundamental”, afirma que “em 1997 os municípios atendiam 40,7% dos alunos e os estados, 59,3%. Em 1999, essas participações foram de 49,4% e 50,6%, respectivamente”. Em Mato Grosso do Sul, o município de Dourados exibia, já em 1997, uma participação da ordem de 50%. Essa participação oscila no período de 1998 a 2000, mas situa-se um pouco acima da média nacional de que fala o MEC, com 50,1% do atendimento ao ensino fundamental no ano 2000.

DESAFIOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

Os movimentos da municipalização do ensino fundamental analisados permitem afirmar que esta apenas se iniciou no município de Dourados. Se esta se apresenta como imperativo a partir da Lei n. 9.394, de 1996, a que os municípios não podem furtar-se, então é preciso ter presente os grandes desafios das próximas décadas. Apenas para começar, são aqui mencionados sete desafios.

O primeiro deles é o desafio de garantir suficiente *financiamento* da educação no município. Apresenta-se este como condição indispensável para a efetivação dos demais desafios indicados a seguir. E isso precisa ser visto para além do ensino fundamental, pois o adequado financiamento da educação infantil é imprescindível para os avanços do ensino fundamental. Um insuficiente financiamento do ensino médio pode acentuar e acelerar o decréscimo da participação da dependência estadual na oferta do ensino fundamental, atropelando o processo de municipalização em curso.

O segundo é o desafio da *universalização*: garantir o acesso ao ensino fundamental (no todo) para todos. Isso requer não só considerar os que se encontram fora da escola, mas os que a abandonam ou se encontram na eminência de abandoná-la. Requer assegurar a permanência e garantir o êxito de todos na aprendizagem, eliminando o risco de reprodução dos quadros de analfabetismo ou de escassos anos de escolarização. Requer enfrentar apropriadamente todos os fatores de iniquidade do processo de escolarização. Isso significa responder à diversidade de demandas, especialmente as procedentes dos grupos geralmente secundarizados: portadores de necessidades educativas

especiais, indígenas, menor trabalhador, menores em situação de risco e outros.

O terceiro é o desafio de *assumir integralmente o ensino fundamental*. Isso significa prover a continuidade do ensino ofertado na área rural, atualmente quase restrito aos quatro primeiros anos do ensino fundamental. Significa também assumir uma boa parcela do atendimento hoje realizado pela esfera administrativa estadual.

O quarto desafio é o de *alcançar a unidade do ensino fundamental*, suprimindo situações e fatores que o segmentam e fragmentam-no. Em especial, a existência de escolas que oferecem ou o primeiro ou o segundo segmento do ensino fundamental. Isto repercute especialmente no quadro docente e nas possibilidades de um projeto pedagógico integrado. A organização seriada é outro aspecto dessa problemática a ser revisto.

O quinto desafio é o de promover a *qualidade* do ensino, da instituição escolar e do sistema de ensino e das relações entre eles. Isso requer também criar condições de articulação efetiva com órgãos e instituições públicos estaduais e federais, na medida em que estes são partícipes indiretos da qualidade do ensino fundamental municipal. Particularmente importante é a questão da formação dos profissionais do ensino.

O sexto desafio é o de *dimensionar o ensino fundamental no contexto da educação básica*, com todas as implicações daí decorrentes, em especial as pedagógicas. Fazer com que esse ensino deixe-se permear pela idéia de uma educação básica, identifique e assuma a responsabilidade que lhe toca enquanto etapa intermediária entre a educação infantil e o ensino médio.

O sétimo desafio é o de *coordenar* a garantia do direito ao ensino fundamental com a garantia do direito à educação infantil. Ou seja, dar conta da tarefa que cabe ao município: ensino fundamental e educação infantil.

Tais desafios tornam pertinente a pergunta: qual educação (com qualidade social) é possível em um município onde o valor do custo/aluno/ano, no início do novo século (2001), era da ordem de R\$ 618,00?

ABSTRACT

This paper presents the process and dimension of the municipalization of Primary and Secondary Education in Dourados, Mato Grosso do Sul State, from 1987 to 2000. In this county, the peculiarity of the process is particularly examined as being referred to the influences caused by the promulgation of the Federal Constitution in 1988 and the Educational Reform in 1994. It is possible to perceive that its municipalization had occurred before the promulgation of the Law 9.424/96 (Maintenance and Development of Primary and Secondary Education and Valorization of Mastership). However, since its implementation the rate of municipalization has increased thus broadening the challenges implied in the construction of a high level education in the municipal sphere.

Key words: basic education, primary and secondary education and municipalization of primary and secondary education.

NOTAS

1. Trecho reproduzido, com adaptações, de Freitas (1997).
2. Fatos estes que o trabalho de Moreira (1990) documenta através de matérias de jornal local, propagandas e fotografias da época.
3. Conforme definida pelo Ibge nos censos populacionais.
4. Reproduz-se aqui trecho do primeiro capítulo do trabalho “Escola pública, políticas públicas e demandas das classes médias em Dourados, MS, anos 1990” (FREITAS, REAL, 2001).
5. Toma-se aqui a conceituação elaborada por Juan Casassus. Segundo esse autor, a desconcentração reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, enquanto o outro, a descentralização, é um processo que procura assegurar a eficiência do poder local. Assim, a desconcentração refletiria um movimento de “cima para baixo” e a descentralização um movimento “de baixo para cima”. [...] salvo poucas exceções, [...] todos os processos de descentralização educacional, na América Latina, são processos de desconcentração (1990, p. 17).
6. O “Programa descentralização e fortalecimento do ensino de 1º grau” transferiu, para a dependência municipal no período, 33 escolas. Na realidade, foram transferidas/descentralizadas escolas de pré-escolar, primeiro e segundo graus, este último, num total de quatro escolas. Essas unidades escolares foram transferidas para os municípios via termo de doação, convênio e termo administrativo de cessão de pessoal.

7. Escolas estaduais municipalizadas em Dourados, em 1993: Franklim Luiz Azambuja, Rosa Câmara, Weimar Gonçalves Torres e Joaquim Murtinho.
8. ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. Assembléia Legislativa, Comissão de Constituição, Justiça e Redação, Projeto de Emenda Constitucional n. 003/97, Processo n. 085/97.

REFERÊNCIAS

- ABREU, S. *Planejamento governamental: a Sudeco no espaço mato-grossense. Contexto, propósitos e contradições*. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo.
- CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e críticas. In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 74, p. 16-25, ago. 1990.
- ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL–SEPLAN. *Dados Gerais – Dourados*, 1993.
- _____. Gabinete do Governador. *Mensagem de Governo/MS* n. 021/97.
- _____. Secretaria de Estado de Educação. *Uma Proposta de Educação para MS – Relatório Final*, 1991-1994.
- _____. Assembléia Legislativa, Comissão de Constituição, Justiça e Redação, Projeto de Emenda Constitucional n. 003/97, Processo n. 085/97.
- _____. Seplanct, 2000.
- _____. Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, Superintendência de Planejamento e Projetos, Coordenadoria de Estatística. *Estatística educacional*. Campo Grande, 2000.
- FERNANDES, M. D. E. Projeto de acompanhamento escolar e atendimento complementar – PAAC: uma política municipal de gestão curricular. In: ALMEIDA, M. Z. C. M. de. *et al. Gestão da educação – algumas experiências do Centro-Oeste*. Brasília: MEC/Inep, 1995.
- _____. *Políticas públicas de educação: o financiamento da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (1991-1994)*. Campinas, 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.
- FREITAS, Dirce Nei T. de. *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal*. Campo Grande, 1997. Dissertação (Mestrado) – CCHS, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
- _____. *Escola pública, políticas públicas e demandas das classes médias em Dourados, MS, anos 1990*. Dourados: UFMS, 2001. (Relatório de pesquisa).

GRESSLER, L. A.; SWENSSON, L. J. *Aspectos históricos do povoamento e da colonização do Estado de Mato Grosso do Sul*. Mato Grosso do Sul: Gressler, 1988.

IBGE: Banco de dados. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>, Acesso em: 2 mar. 2002.

INEP: Banco de dados. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 2 mar. 2002.

IPLAN: Banco de dados do Estado. Disponível em: <<http://www.seplanct.ms.gov.br/>>. Acesso em: 2 mar. 2002.

LENHARO, A. *Colonização e trabalho no Brasil: Amazônica, Nordeste e Centro-Oeste*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1986a, 105 p.

_____. A terra para quem nela não trabalha. *Revista Brasileira de História*, n. 12, mar.-ago. de 1986b, p. 47-64.

MOREIRA, R. H. T. (Org.). *Memória fotográfica de Dourados*. Dourados, MS: UFMS, 1990.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS. Secretaria Municipal de Educação. *Evolução do ensino municipal – estudo comparativo entre as gestões administrativas dos períodos 1985 a 1988, 1989 a 1992, 1993 a 1996*. Dourados, 1996.

_____. Secretaria de Fazenda do Município de Dourados. *Balanço geral dos anos de 1998, 1999 e 2000*. Dourados, 2000.

ROSA, M. da G. S. *Memória da cultura e da educação em Mato Grosso do Sul*. Campo Grande, MS: UFMS, 1990.