

ISSN 1415-4765

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 947

**AVANÇOS E LIMITES NA GESTÃO
DA POLÍTICA FEDERAL DE ENSINO
FUNDAMENTAL NOS ANOS 1990**

**Jorge Abrahão de Castro
Raul Miranda Menezes**

Brasília, abril de 2003

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 947

AVANÇOS E LIMITES NA GESTÃO DA POLÍTICA FEDERAL DE ENSINO FUNDAMENTAL NOS ANOS 1990

Jorge Abrahão de Castro*
Raul Miranda Menezes**

Brasília, abril de 2003

* Pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão**

Ministro – Guido Mantega

Secretário-Executivo – Nelson Machado

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Antonio Truzzi Arbix

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Ricardo Varsano

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Gustavo Maia Gomes

Diretor de Administração e Finanças

Celso dos Santos Fonseca

Diretor de Estudos Setoriais

Mário Sérgio Salerno

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Maurício Otávio Mendonça Jorge

Diretor de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do (s) autor (es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO **7**

2 GESTÃO DAS POLÍTICAS FEDERAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL
NO GOVERNO COLLOR **8**

3 GESTÃO DAS POLÍTICAS FEDERAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL
NO GOVERNO ITAMAR FRANCO **13**

4 GESTÃO DAS POLÍTICAS FEDERAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL
NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO **19**

5 CONCLUSÃO **28**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **33**

SINOPSE

O presente texto estabelece uma discussão a respeito das transformações pelas quais passou a política educacional brasileira nos anos 1990, analisando especificamente cada uma das administrações federais deste período. São identificados e apresentados os eventuais avanços conseguidos no processo de gestão das políticas federais para o ensino fundamental a partir de uma análise documental. Também são abordadas as propostas de encaminhamentos consideradas mais adequadas para a solução das questões problemáticas destacadas no diagnóstico.

ABSTRACT

The present text establishes a quarrel regarding the series of hashings parts which passed the Brazilian educational politics in years 1990, thus analyzing specifically aspects of each management of this period. The eventual advances obtained in the process of management of federal police for basic education are identified and presented from a analyzes documentary. Besides being boarded for the solution of the detached problematic questions it diagnosis.

1 INTRODUÇÃO

A política educacional brasileira passou por uma série de transformações nos anos 1990. Ela foi redesenhada e rearticulada no transcorrer das três administrações federais que se sucederam no comando do país nesse período, acompanhando as tendências que nortearam a gestão das políticas públicas em nível mundial, particularmente as voltadas para o setor educacional.

O presente trabalho foi um esforço analítico-descritivo de acompanhar os desdobramentos desse processo como parte da pesquisa *Avanços, limites e lições das políticas federais de educação na década de 1990*.¹ Objetivou-se, a partir de uma análise documental, identificar os eventuais avanços conseguidos no processo de gestão das políticas federais para o ensino fundamental, assim como aqueles aspectos ainda considerados carentes de melhores encaminhamentos, identificados como limites e obstáculos.

A perspectiva analítica adotada privilegiou a gestão, tendo como finalidade possibilitar um maior detalhamento na análise das políticas e permitir a percepção dos “movimentos” na condução destas. Dessa forma, poder-se-ia acompanhar o movimento da política, assim como detectar as questões mais relevantes da agenda governamental direcionada para o setor educacional em cada período.

O recorte adotado foi duplo. Primeiro, acompanhou-se a “etapa” percorrida por cada uma das administrações – desde os diagnósticos e as propostas de governo, passando pelo sistema setorial de orçamento e gestão, até os relatórios com o balanço da execução das políticas –, identificando, a partir de um confronto crítico entre o discurso e as práticas e iniciativas de governo, eventuais avanços e limites. Para tanto, a sistematização da documentação foi articulada para captar três momentos constantes da operacionalização de políticas públicas: *i*) recuperar os diagnósticos e as propostas de governo. Nesses documentos, estão explicitados quais seriam os principais problemas e elementos mais críticos em determinada área. Complementarmente, apresentam-se as propostas de encaminhamentos considerados mais adequados para a solução das questões problemáticas destacadas no diagnóstico. As principais fontes de pesquisa nessa etapa são os programas de governo que os então candidatos apresentaram ao conjunto da população em campanhas eleitorais e os documentos programáticos para o setor, apresentados tão logo assumiram o governo; *ii*) identificar os encaminhamentos legais por meio dos quais os governos sinalizam a opção por determinados procedimentos de gestão e para o disciplinamento da alocação de recursos. A principal fonte de pesquisa é o marco jurídico-institucional vigente, expresso em documentos tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), legislações e normatizações de programas setoriais, etc; e *iii*) investigar se houve a efetivação das políticas. Dito de outra maneira, nessa etapa procura-se averiguar se o discurso e as propostas traduziram-se em ações concretas por meio da execução de programas e projetos. As fontes de pesquisa mais relevantes são relatórios de atividades de órgãos responsáveis pela execução de programas. No caso da educação, a extinta Fundação de Apoio ao

1. Castro & Menezes, 2002. Esta pesquisa faz parte do acordo Ipea/BID nº BRA/07/013.

Estudante (FAE), o Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Balanço Geral da União (BGU), etc.

Complementarmente, em um segundo momento, procedeu-se a uma análise comparativa e diacrônica entre as diferentes administrações sobre os temas mais relevantes ao longo da década, com os mesmos objetivos estipulados em relação às administrações individualmente.

2 GESTÃO DAS POLÍTICAS FEDERAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL NO GOVERNO COLLOR

Todo o programa de governo do então candidato Fernando Collor de Mello à Presidência da República estava ancorado na necessidade de modernizar o país. Essa modernização deve ser entendida em sentido amplo, ou seja, contempladora dos mais variados aspectos constituintes da realidade brasileira, indo desde a economia até as questões políticas e sociais.

Em relação ao diagnóstico sobre a educação, o ensino fundamental aparece como uma das áreas mais problemáticas,² com a agravante de ser considerada “estratégica” para o novo modelo de desenvolvimento preconizado. Essa avaliação negativa do oferecimento de serviços educacionais embasava-se na consideração de dois índices igualmente preocupantes: as baixas taxas de conclusão do ensino fundamental e as altas taxas de repetência e evasão.

Há uma inovação em termos de diagnóstico em relação à oferta de serviços educacionais. Ao contrário do que historicamente vinha se afirmando, que o problema da educação brasileira era de insuficiência na oferta, defende-se que o grande problema é a baixa qualidade desta oferta. Ou seja, o principal problema a ser sanado não seria mais de ordem quantitativa, mas sim qualitativa.³

Como causas para essa situação, são apontadas tanto a pobreza de grandes contingentes da população brasileira quanto a falência do Estado, cada vez mais incapacitado para o atendimento das demandas sociais e, no caso, para ofertar serviços educacionais de qualidade.

Como alternativa de solução para o equacionamento desses problemas aponta-se uma série de medidas, tais como: expansão da rede escolar; adequação curricular; e fomento aos programas de apoio aos educandos, no intuito de propiciar condições para a permanência de um maior número de alunos freqüentando os bancos escolares. Outra ação defendida para combater a repetência e a evasão dizia respeito à necessidade de articular os serviços educacionais com as atividades produtivas das diferentes regiões brasileiras, adequando não somente os conteúdos curriculares às demandas locais, mas também os períodos letivos, de forma a não tornar concorrente para as crianças em idade escolar o auxílio nas atividades produtivas com a freqüência à escola.

2. Segundo o diagnóstico contido nas Diretrizes de ação do governo Fernando Collor de Mello, “a situação da educação no Brasil é dramática” (Brasil, 1989).

3. Brasil, 1991a.

Há ainda referência à necessidade de incentivar o envolvimento da iniciativa privada na oferta de serviços educacionais, tanto por intermédio de sua participação na gestão quanto no aporte de recursos para a área.

Em termos de inovações na gestão, destacam-se as destinadas aos chamados programas complementares de assistência aos educandos. Dessa forma, preconizam-se a regionalização do material didático, a descentralização da produção do material escolar e, sobretudo, o estabelecimento de mecanismos de gestão descentralizados para esses programas. Com relação à merenda escolar, por exemplo, afirma-se a necessidade de descentralizar o seu fornecimento, potencializando um inédito círculo virtuoso que permitiria um maior controle por parte dos beneficiários, uma adequação do cardápio aos hábitos alimentares dos alunos, assim como fomentaria a produção de alimentos e a geração de renda local.

A partir do diagnóstico da situação do setor educacional, anteriormente descrito, apontam-se as intenções programáticas⁴ para o equacionamento dos problemas setoriais.⁵ Entre essas se destacam questão federativa e o estabelecimento de uma gestão compartilhada entre os diferentes níveis de governo (União, estados e municípios). Esses entes federados levariam a cabo ações coordenadas, unindo esforços e evitando a superposição na oferta de serviços, o que, não raro, acarretava uma excessiva oferta em alguns serviços e áreas em detrimento de outros que não estavam sendo supridos por nenhum nível de governo.

Em consonância com a nova proposta de definir claramente os papéis e as competências de cada nível de governo, destacavam-se aquelas que deveriam ser da alçada da União. Como parte de um novo arranjo institucional entre os níveis de governo, nessas novas diretrizes deveria constar que o papel da União passaria a ser “complementar”, ou seja, a instância federal restringiria a sua atuação à coordenação do processo de formulação da política educacional, apoiando os outros níveis de governo com recursos financeiros, técnicos e humanos, para que estes níveis desempenhassem os encargos e as atribuições sob sua responsabilidade de forma satisfatória.⁶

O combate às desigualdades sociais e regionais brasileiras também era defendido. A educação devia ser parte integrante das políticas compensatórias, direcionadas aos grandes contingentes populacionais – não só das regiões mais pobres do país como também dos setores excluídos das regiões desenvolvidas – alijados dos benefícios do processo de desenvolvimento nacional.

Outra iniciativa dizia respeito à necessidade de democratizar a gestão, criando mecanismos que a tornassem mais transparente e participativa. Isso seria feito pelo incentivo à participação de segmentos sociais, não necessariamente governamentais, no planejamento, na execução e na fiscalização da utilização dos recursos destinados ao setor educacional.

4. As propostas do governo Collor para área da educação encontram-se sistematizadas no Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação.

5. Segundo o Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação, em relação às prioridades e inovações para o setor educacional, “o que se requer, urgentemente, é uma política educacional radical e revolucionária” (Brasil, 1990a, p. 20).

6. Cf. Brasil, 1991a.

No que diz respeito à gestão, dois pontos constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) devem ser mencionados em função da sua articulação com o projeto mais amplo da administração Collor de modernizar o país. Primeiramente, registra-se, formal e legalmente, a orientação para que se fomente a descentralização para estados e municípios, como uma diretriz orçamentária. Complementarmente, tencionava-se reduzir a participação do Estado na economia.

Outro instrumento legal normatizador importante para analisar a gestão das políticas públicas para o setor educacional são as chamadas “Sistemáticas para Financiamento da Educação”. No caso do governo Collor, esses documentos são ainda mais importantes, pois são a “contraprova” que coloca em xeque todo o discurso que apregoava o rompimento com as tradicionais práticas políticas brasileiras e o apelo à modernização da administração pública.

Por intermédio da análise dos procedimentos explicitados nas sistemáticas, percebe-se o quanto a nova administração federal era “continuista” em relação às práticas tradicionais. Nesse sentido, a despeito do discurso modernizante, que priorizava a eficiência e a transparência de processos descentralizados, as sistemáticas do período, operacionalizadas pelo Plano de Trabalho Anual (PTA),⁷ sinalizavam a continuidade em relação aos tradicionais mecanismos centralizados e burocráticos, tão permeáveis a particularismos e clientelismos. Ao contrário dos discursos tão fortemente alardeados, os procedimentos para concessão de recursos e financiamentos de projetos tinham como pré-requisito a passagem obrigatória pelo crivo da alta hierarquia do Ministério da Educação (MEC), a qual, centralizadamente, dava o veredicto decisivo.

Se outros documentos, tais como as sistemáticas, já eram indicadores do descompasso entre o discurso modernizante e a continuidade com práticas tradicionais, ainda mais ilustrativos são os relatórios de atividades da Fundação de Apoio ao Estudante (FAE) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – órgãos responsáveis pela gestão dos programas de assistência aos educandos –, os quais não deixam dúvidas sobre essa incoerência entre discurso e prática.

Em primeiro lugar, a despeito da retórica da descentralização⁸ e da participação, a gestão desses programas foi levada a cabo de forma centralizada na cúpula do MEC em Brasília. A partir da análise dos relatórios de atividades, transparecem como características da administração Collor nessa questão a carência de recursos e a centralização.

Assim, ao se analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), um dos pontos-chave da assistência aos educandos, percebe-se que este continuou sendo gerido de forma centralizada, até mesmo mantendo os mesmos processos e esquemas que tornavam a gestão dos recursos para o Pnae permeável a corrupção e clientelismo político.

7. O PTA constituía-se no principal instrumento para as transferências negociadas com as demais esferas de governo e de assistência financeira a órgãos federais e instituições não-governamentais, buscando o desenvolvimento de projetos e programas educacionais segundo prioridades definidas anualmente pelo MEC.

8. Para Costa & Silva, “descentralização significa um processo de redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições e responsabilidades; enfim, poder político-econômico, em cada formação social específica” (1995, p. 263). Casassus aponta para a necessidade de “... confiar poderes de decisão a órgãos diferentes daqueles do poder central, que não estão submetidos ao dever de obediência hierárquica, e – acrescentam alguns – que contém com autoridades democraticamente eleitas” (1995, p. 82).

A situação do Programa Nacional de Material Escolar (PNME) foi ainda mais dramática, pois em virtude do corte dos recursos o programa foi desativado nos anos de 1991 e 1992.

Também não foi diferente o que aconteceu com o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Sua gestão caracterizou-se pela continuidade das tradicionais mazelas – marcadamente centralizada e cartelizada – nutridoras de uma “promiscuidade institucional” entre os representantes do poder público e as empresas do setor de fornecimento de livros didáticos. Além disso, o PNLD foi prejudicado no período pela falta de recursos e pelo não-acompanhamento do processo de produção, o que redundou nos baixos níveis de qualidade dos livros distribuídos.

Sendo assim, como balanço da abreviada administração Collor de Mello, destaca-se o “continuismo” em relação aos governos anteriores, tanto em termos gerais quanto acerca das questões específicas do setor educacional, havendo até mesmo um recrudescimento das práticas clientelísticas.

Com relação ao processo de alocação de recursos, observou-se uma ruptura da rigidez alocativa,⁹ característica dos anos 1970, ainda que o MEC tenha mantido o controle sobre a destinação dos recursos. Não houve o estabelecimento de critérios claros e transparentes para nortear a alocação dos recursos, a qual ficou ao sabor dos interesses políticos e eleitorais.

Outro item não modificado em relação aos governos anteriores diz respeito à fragmentação institucional.¹⁰ Durante o governo Collor de Mello, a estrutura organizacional montada no Ministério da Educação para o atendimento das demandas de serviços educacionais permaneceu fragmentada e caracterizada pela existência de uma série de órgãos, muitas vezes com superposições de atividades e disputas pelo controle dos recursos entre estes.

A despeito do discurso modernizante, outro elemento que permanece e é até mesmo revigorado é o chamado “sistema de vazamentos”,¹¹ por meio do qual se viabilizou a política clientelista no setor educacional, sobretudo nos programas complementares de assistência aos educandos. Por intermédio desse mecanismo, quem detinha o controle dos recursos para financiamentos de programas barganhava por apoio político e fortalecimento de suas bases eleitorais.

9. A rigidez alocativa refletia-se na definição de objetivos, metas e em uma política de gasto que, apesar de relativamente genérica, não oferecia liberdade de escolha para posteriores negociações intraburocráticas. Os domínios eram estabelecidos nitidamente, com os gastos sendo definidos centralmente no vértice superior do sistema. Assim, os órgãos setoriais, regionais e locais eram tratados como órgãos executores dotados de reduzido grau de autonomia normativa, mesmo quando possuíam autonomia operacional.

10. A fragmentação institucional corresponde a uma das facetas da centralização, na qual se realiza uma fragmentação horizontal de tal forma que há uma multiplicação de diferentes formas de organizações públicas para o atendimento das mais diversas demandas, o que produz sérias conseqüências para a gestão e a organização do aparato social do Estado.

11. O sistema de decisão política, de acordo com Gouvêia (1994), mantém a estrutura de gasto assentada sobre um conjunto de instituições e de regras que mantém um verdadeiro e permanente sistema de vazamentos, o qual ao longo dos anos, foi se definindo para acomodar interesses bastantes diversificados e cujos controles são frouxos, formalistas e pouco eficientes. Isso se manifestou, principalmente, na estruturação de projetos/atividades orçamentários do tipo “balcão de negócios”, que recebiam grande aporte de recursos para serem negociados entre dirigentes regionais e locais, políticos, empresários e lobistas.

No item centralização/descentralização, também houve continuidade em relação aos governos anteriores, com uma gestão marcadamente centralizadora. Apesar da retórica participativa, ao se analisar a gestão da política educacional no período, observa-se que os apelos descentralizantes ficaram apenas no plano discursivo.¹² Na prática, ao se consultar os documentos legais que regulamentaram os procedimentos para o pleito de recursos, sobretudo a Sistemática de Financiamento de Projetos, assim como os relatórios da FAE e do FNDE, contendo o relato de como foram geridos os programas complementares de assistência aos educandos, verifica-se o quanto permaneceu centralizada a gestão da política educacional e de seus programas, permeável a desmandos e desvios de toda ordem, o que acarretou diversas denúncias de irregularidade.

Em relação às condições de infra-estrutura da rede física do ensino fundamental, a administração federal sob o comando de Fernando Collor de Mello teve como carro-chefe o projeto de implantação dos chamados Centros Integrados de Atenção à Criança (Ciacs). Esse projeto tinha como inspiração os Centros Integrados de Educação Pública (Cieps), criados durante o mandato de Leonel Brizola à frente do governo estadual do Rio de Janeiro, os quais tinham como mentor intelectual o antropólogo e senador Darcy Ribeiro.

Em comum, esses projetos tinham a perspectiva de reverter o quadro de desigualdade social brasileiro por intermédio da atuação em um das principais áreas da política social: a educação. Como forma de atenuar o círculo vicioso da injustiça social, a ação deveria privilegiar o atendimento às crianças egressas de famílias de baixo poder aquisitivo, as quais passariam a se beneficiar de uma escola em tempo integral e de qualidade.

A idéia era que a escola pública pudesse ser uma instituição que corrigisse distorções da distribuição da riqueza e da renda do país. Assim, as crianças carentes, historicamente prejudicadas em termos de ingresso e desempenho escolar graças a vários fatores – entre os quais, o ingresso precoce no mercado de trabalho, as más condições de saúde, alimentação e nutrição, o não-acesso aos modernos recursos didático-pedagógicos, etc.–, ficavam defasadas em termos de desempenho e aprendizagem, quando não abandonavam precocemente os bancos escolares.

Diante disso, opta-se pelo investimento em construção de centros escolares nos quais as crianças permaneceriam durante todo o dia, recebendo não apenas os tradicionais serviços educacionais prestados pelas escolas, mas também refeições regulares e suprimento alimentar adequado, assistência médico-odontológica, desenvolvimento físico, social e cultural por intermédio da prática de esportes e da participação em atividades sociais e culturais, respectivamente. Ou seja, esses centros possibilitariam que os filhos de famílias carentes recebessem serviços educacionais de qualidade e, dessa forma, potencializasse o acesso a melhores oportunidades sociais ao melhorar a sua formação e os preparando para concorrer a melhores postos de trabalho, até então restritos aos filhos dos estratos sociais mais abastados e privilegiados economicamente.

A despeito do inegável mérito dessa proposta, ela gerou muita polêmica. A principal objeção ao projeto dos Ciacs remetia aos seus altos custos. Argumentava-se que

12. Por iniciativas descentralizantes e participativas aqui se está referindo, grosso modo, àquelas que possibilitariam um maior envolvimento de estados, municípios e beneficiários.

tal aposta seria equivocada, pelo menos da maneira como esse projeto tinha sido implementado.¹³ De acordo com os críticos da construção dos centros como o principal programa governamental para a área educacional brasileira no período, enquanto eram carregados vultosos recursos para esse programa, o restante da rede física, a qual abrigava a maioria absoluta do público do ensino fundamental, ficava praticamente abandonada, em condições precárias e sem recursos até mesmo para a sua manutenção em condições mínimas.

Sendo assim, ao contestar a opção governamental em termos educacionais pelos Ciacs, defendia-se que as propostas governamentais se encaminhassem para a resolução de problemas que assumiam maior relevância diante do contexto brasileiro. Dessa forma, em vez de alocar boa parte dos recursos em obras faraônicas e de impacto midiático, porém de poucos resultados em termos de melhoria da qualidade para a maioria da clientela do ensino fundamental, propõe-se ações mais viáveis e efetivas em direção a uma melhoria da oferta qualitativa dos serviços educacionais. Diante disso, preconizavam-se a recuperação de prédios e instalações escolares, a partir da constatação do estado precário em que se encontravam as estruturas físicas de um grande contingente de escolas brasileiras; a melhoria na distribuição e na localização das escolas, sobretudo contemplando as periferias dos grandes centros urbanos e as cidades menores; e a adequação das dimensões das salas de aula para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem e do pedagógico.

Como conclusão, destaca-se que não por acaso a administração Collor de Mello ficou cunhada na literatura como “administração/educação espetáculo”. Ou seja, o governo tinha sua atuação mais voltada para criar efeitos midiáticos a partir de anúncios “bombásticos” de programas e ações do que efetivamente para a viabilização desses projetos tão efusivamente alardeados. A política educacional foi paradigmática dessa situação, pois muitos planos e metas chegaram a ser anunciados com grande impacto midiático – os planos de atendimento às crianças, redução do analfabetismo, universalização do ensino fundamental, etc. –, porém, quando se procuram as ações efetivas, nota-se que praticamente nada foi executado; o que, segundo a literatura, caracteriza o período como tendo sido de “muito discurso e pouca ação.”¹⁴

3 GESTÃO DAS POLÍTICAS FEDERAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL NO GOVERNO ITAMAR FRANCO

O diagnóstico sobre a conjuntura brasileira em que o governo sob o comando de Itamar Franco tomava posse apontava para uma série de problemas a ser enfrentada, tanto no plano político quanto no econômico. Em relação à política, o principal desafio da nova administração seria garantir a estabilidade e a institucionalidade política, ameaçada pelos acontecimentos que levaram à queda de Collor de Mello. No que diz respeito aos fatores de ordem econômica, Itamar Franco tinha como principal missão

13. Entre os críticos dos Ciacs estão Velloso (1992); Trein & Nunes (1991).

14. Para Vieira, “na verdade, como síntese, pode-se dizer que, em matéria de política educacional, este é um período onde há muito discurso e pouca ação. O governo concebe projetos de grande visibilidade (...) Tais iniciativas não chegam a traduzir-se em mudanças na educação, na medida em que não correspondem a um efetivo comprometimento governamental com os objetivos propostos” (1998, p. 58).

contornar a crise que gradativamente vinha assolando a economia do país desde o fim dos anos 1970 e atingido grandes proporções durante o governo do seu antecessor. A gravidade dessa situação poderia ser avaliada pela redução das taxas de crescimento econômico, pelos elevados índices inflacionários, pela diminuição da renda e o aumento do desemprego e, por fim, pelo agravamento da crise fiscal do Estado.¹⁵

A esses fatores poderia se aglutinar, como um agravante dos problemas a serem enfrentados, a não-existência de definições claras sobre as atribuições que caberiam aos diferentes entes federados (União, estados e municípios).¹⁶

Diante dessa conjuntura, algumas ações foram defendidas como prioritárias para a atuação governamental. Entre elas figuravam, de forma imediata, o combate à fome e à miséria e, como política de médio prazo, o investimento na melhoria gradativa do atendimento dos chamados serviços sociais básicos, ou seja, saúde, educação, habitação, etc.¹⁷

No entanto, percebeu-se que para o equacionamento desses graves problemas não bastaria privilegiar as questões sociais, sendo necessária uma redefinição dos mecanismos de gestão das políticas públicas. Dessa forma, preconiza-se, a exemplo do discurso do governo anterior, o fomento à participação cooperativa e integrada de todos os entes federados por intermédio do incentivo à descentralização da execução das políticas sociais para estados e municípios, garantindo para tal uma efetiva contrapartida no aporte de recursos financeiros pela União.¹⁸

A necessidade de ações que melhorassem a oferta dos serviços educacionais era resultante de um diagnóstico que apontava a ineficiência dos serviços educacionais como uma das causas para a continuidade das desigualdades regionais e sociais. Em função das mazelas que caracterizavam historicamente a política educacional, tanto não se preparava adequadamente a população para o seu ingresso no mercado de trabalho quanto se deixava a desejar a sua qualificação para a participação política e para o pleno exercício de sua cidadania.¹⁹

As propostas para o setor educacional foram, em grande medida, resultantes da inserção brasileira no debate internacional sobre educação, objetivada na participação de delegação representando o país na Conferência de Jontien, na Tailândia.²⁰

A partir do enquadramento em diretrizes das quais o Brasil foi signatário naquela conferência, o Plano Decenal de Educação para Todos destacava a necessidade de se debruçar sobre duas preocupações básicas envolvendo a questão educacional brasileira: *i)* respeitar as diversidades regionais; *ii)* envolver efetivamente os diversos atores envolvidos nessa questão, além dos ligados aos órgãos públicos tradicionalmente encarregados da gestão da política educacional.

Entre as principais medidas preconizadas para o setor educacional, destaca-se a necessidade de aprofundar os mecanismos que permitissem uma gestão mais descen-

15. Brasil/MEC, 1993c.

16. Idem, *Ibidem*.

17. Idem, *Ibidem*.

18. Idem, *Ibidem*.

19. Brasil/MEC, 1993b.

20. Idem, *ibidem*.

tralizada, compartilhada e cooperativa tanto entre níveis de governo quanto entre estes e a sociedade civil.²¹

Também se defendiam procedimentos descentralizados para a gestão dos programas de assistência aos educandos. Como justificativas mais relevantes para a aposta na descentralização da gestão, destacavam-se a agilidade operacional do processo, a possibilidade e a facilidade de articulação com outros programas e, sobretudo, a possibilidade de uma maior eficácia nos mecanismos de controle, fiscalização e alocação de recursos.²²

No entanto, é importante destacar que, apesar da defesa da descentralização como a melhor forma de operacionalização da gestão dos programas de assistência aos educandos, se recomendava cautela na adoção desse processo, pois eventualmente os novos gestores para os quais se transfere poder e responsabilidades poderiam não estar devidamente aptos e preparados para assumir uma tarefa de tal envergadura.

Outro problema indicado no diagnóstico sobre a situação educacional brasileira diz respeito à configuração política do país. Historicamente, a expressiva maioria dos governos que se sucederam no comando do país se caracterizava pela instabilidade e pelo desleixo com a administração e os interesses públicos, sobretudo pelo não-cumprimento de metas e pela interrupção de programas de governo previamente definidos. Complementarmente, nunca foi prática corrente a adoção de critérios claros e transparentes para a alocação de recursos, ocasionando, não raro, a permanência da política educacional à mercê de práticas clientelistas.²³

As ações prioritárias diziam respeito à necessidade de universalizar o acesso, sendo esta uma forma de permitir uma maior equidade de oportunidades sociais, as quais tinham até então permanecido pouco acessíveis às camadas populacionais menos favorecidas social e economicamente.²⁴

Nessa conjuntura de mudanças nas formas de operacionalização da gestão das políticas públicas e sociais, assumem destacada relevância os mecanismos de financiamento. Esse seria um dos itens mais importantes para a modernização da gestão dos programas, tanto em termos de eficiência, de resultados das políticas quanto em relação à transparência no processo de gasto. Assim, ao tratar dos mecanismos de financiamento, o documento sugere a adoção de dois critérios fundamentais, a saber, a necessidade de a alocação de recursos ser pautada pelo estabelecimento de critérios objetivos e a de que estes influenciassem a redução das desigualdades regionais.²⁵

Ainda no quesito financiamento, destaca-se que as diretrizes básicas que deveriam orientar os esforços do governo Itamar Franco para a área tinham de contemplar não só a retomada dos investimentos em educação, mas adotar mecanismos que primassem pela melhoria da eficácia na gestão, a qual deveria evitar desperdício de recursos e superposição de atividades.²⁶

21. Idem, *ibidem*.

22. Brasil/MEC, 1993c.

23. Idem, *ibidem*.

24. Idem, *ibidem*.

25. Idem, *ibidem*.

26. Idem, *ibidem*.

Quanto à descentralização, dois fatores são apontados como reforços da argumentação em torno da sua maior eficácia como procedimento de gestão. Primeiramente, esse seria o canal mais adequado para permitir que as comunidades beneficiadas estabelecessem as suas prioridades. Complementarmente, formentar-se-ia a otimização dos recursos, não só pelo maior controle do seu destino e pela sua efetiva utilização, mas também pela geração de emprego e renda nas próprias comunidades locais por intermédio do consumo de produtos e serviços produzidos localmente.

Para atingir esses objetivos, a sistemática apontava para algumas estratégias, tais como a cooperação entre os entes federados, a articulação com organizações não-governamentais e, principalmente, o avanço no processo de descentralização da gestão,²⁷ com acento no fortalecimento da escola e na agilidade da máquina pública.

Com relação à institucionalização dos novos mecanismos de gestão, é importante destacar a Portaria nº 44/93, que instituiu um Grupo de Trabalho para preparar as diretrizes que norteariam a descentralização do Pnae. Apesar de alguns ensaios terem sido realizados no passado, a descentralização do Pnae, em sua etapa inicial ocorrida até 1994, deu-se, sobretudo, mediante a estadualização²⁸ do programa. Ao cabo dessa fase, a extinta FAE já repassava todos os recursos do Pnae aos estados, encerrando por completo, no plano federal, todas as funções de aquisição e distribuição de gêneros alimentícios para a merenda escolar.

Como resultado do aprofundamento das iniciativas de descentralização, em julho de 1994 foi promulgada a Lei nº 8.913, a qual “dispõe sobre a municipalização da alimentação escolar”. Essa lei pode ser considerada o primeiro impulso efetivo em direção à descentralização dos programas de assistência aos educandos; processo que foi aprofundado no governo Fernando Henrique Cardoso.

A referida lei estabelecia critérios para a transferência de recursos aos municípios interessados em gerir o fornecimento de merenda escolar para as escolas sob sua jurisdição. Entre esses destacam-se: *i)* a repartição dos recursos seria proporcional ao número de alunos matriculados; *ii)* o recebimento dos recursos estaria condicionado à implantação dos Conselhos Alimentares nos municípios; *iii)* os cardápios deveriam respeitar os hábitos alimentares locais, assim como os alimentos deveriam ser *in natura*.

Com relação à gestão dos programas complementares de assistência aos educandos no governo de Itamar Franco, o que marca o período são as inovações na sua forma de operacionalização. Entre essas inovações, não há dúvidas de que o impulso à descentralização, no intuito de tornar a gestão mais ágil e eficiente, foi a medida mais significativa.

Ao contrário do seu antecessor, o governo Itamar Franco não se restringiu ao plano discursivo, adotou efetivamente, até mesmo com institucionalização legal, procedimentos que operacionalizavam o repasse de atribuições e recursos para estados e municípios.

27. De acordo com a Sistemática de Financiamento para 1993, deveria se investir na "melhoria do processo de gestão, pela descentralização administrativa, pedagógica e financeira (Brasil/MEC, 1992, p. 16).

28. A estadualização corresponde à situação na qual a Secretaria Estadual de Educação opera como conveniente e unidade executora perante a FAE, recebendo os recursos federais, realizando compras e distribuição de gêneros (ou refeições prontas) para as escolas estaduais e municipais localizadas no estado e, finalmente, prestando contas do gasto realizado (NEPP, 1998).

Entre os programas incluídos no incipiente processo de descentralização, a experiência pioneira foi a da merenda escolar. Posteriormente, foram contemplados os programas do livro didático e do material escolar. Ainda no terreno dos programas complementares, cabe destacar a importante iniciativa de criação do Programa Nacional do Transporte do Escolar (PNTE), o qual veio preencher uma lacuna em torno do problema do acesso e da permanência dos alunos carentes residentes em zonas rurais na escola.

Outro item que deve ser mencionado ao se analisar os relatórios da FAE e do FNDE do período é a advertência em torno da relevância e da importância das Refeas a partir das iniciativas de descentralização. As atividades desses órgãos desconcentrados seriam de grande valia – principalmente a de fiscalização – no acompanhamento adequado do uso dos recursos por parte de estados e municípios e, conseqüentemente, no aperfeiçoamento do processo de descentralização.

Por ter sido aquele programa que não apenas iniciou mas também o que mais avançou no processo de descentralização sob o governo Itamar Franco, o Pnae será alvo de algumas considerações, sobretudo em torno de suas diretrizes.

No que tange à transferência dos recursos do Pnae, havia duas formas de operacionalização. Uma das possibilidades era da FAE enviar os recursos para os estados, e estes, posteriormente, repassarem para os municípios que não tinham aderido à municipalização. A outra forma era a municipalização propriamente dita, por esta contemplar a remessa de recursos da FAE diretamente para os municípios que tinham aderido ao processo de descentralização da merenda escolar.

Estabeleceu-se que os municípios deveriam ser as instâncias privilegiadas e a prioridade no atendimento deveria recair sobre os alunos da pré-escola e do ensino fundamental. O acompanhamento e a fiscalização ficariam a cargo da FAE e das Secretarias de Educação de Estados e Municípios, complementados pela atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar.

No período em que Itamar Franco esteve à frente do governo brasileiro, o dirigismo²⁹ foi reduzido, sobretudo em função da abertura para uma maior participação da sociedade na definição dos rumos das políticas públicas.

Articuladamente ao item anterior, a rigidez alocativa dos períodos anteriores sofreu uma interrupção. De igual maneira, quando o Estado e, conseqüentemente, a destinação de recursos para financiamentos de políticas públicas passam a ser mais transparentes e permeáveis ao controle e à influência de grupos políticos e setores da sociedade civil, não há espaço para uma estrutura orçamentária "fechada". Dito de outra maneira, quando há uma democratização dos mecanismos decisórios sobre prioridades

29. O dirigismo como característica dos regimes burocrático-autoritários, no entender de Oszlak (1982), permite, por um lado, que políticas que afetam profundamente alguns interesses, principalmente do destinatário, possam ser aplicadas com segurança de encontrar pequena contestação. Por outro, impede o Estado de conhecer seus limites e as conseqüências do impacto de suas ações e seus gastos, pois os dirigentes livres da pressão e da influência dos setores e das organizações da sociedade podem com mais tranquilidade estabelecer a agenda de gastos de acordo com seus interesses. Nesse caso, a formulação e a implementação de políticas deixa de ser resultado de um processo de negociação e compromisso com os diversos setores sociais e forças políticas e passa a depender mais da iniciativa de grupos técnicos e funcionais de confiança da coalizão dominante.

em relação às políticas públicas, a alocação de recursos, seus montantes e critérios passam a ser flexibilizados.

No entanto, a despeito desse início de mudanças, um dos itens importantes em termos de gestão das políticas públicas, qual seja, a estrutura institucional dos órgãos responsáveis por tais políticas, não sofreu modificações. No governo Itamar Franco, manteve-se a chamada “fragmentação institucional”, que tinha caracterizado a prestação de serviços educacionais nas administrações federais brasileiras nas últimas décadas. Assim, os financiamentos de projetos, a concessão de bolsas, a assistência aos educandos etc., continuaram sendo concedidos, fiscalizados e avaliados por diferentes órgãos vinculados ao Ministério da Educação.

A crítica a esse modelo é a de que ele é pouco ágil e eficiente, sendo permeável a superposições de atividades, além de ocasionar a fragmentação de recursos e ações. Esses fatores ainda são agravados por haver uma disputa interna entre os órgãos pelo controle dos recursos e pela decisão sobre assinaturas de convênios. Como forma de solucionar esses problemas, propunha-se a fusão de alguns desses órgãos no intuito de tornar mais articulada, orgânica e eficiente a alocação dos recursos e o financiamento de projetos educacionais por parte do governo federal.

Outro item importante para a gestão das políticas educacionais diz respeito ao esgotamento do chamado “sistema de vazamentos”, por meio do qual as clientelas políticas dos grupos que estavam no comando do MEC tinham suas demandas atendidas “por fora” pelo mecanismo do “balcão de negócios”. Também em função da maior transparência dos critérios para a alocação de recursos, esse mecanismo ficou “esvaziado” como procedimento de distribuição de recursos com fins particularistas e de estabelecimento de laços de clientela política, por intermédio da barganha com recursos públicos.

Sem desconsiderar a relevância de todos esses itens destacados acima, o que marca efetivamente a administração de Itamar Franco em relação à gestão da política educacional é a questão centralização/descentralização.

A despeito do debate sobre esse tema e das críticas ao fato de um modelo de gestão excessivamente centralizado, que remonta ao final dos anos 1970, e ter sido incorporado ao discurso oficial de forma mais incisiva no governo Collor, foi durante a administração de Itamar Franco que efetivamente houve avanços em termos práticos na operacionalização descentralizada dos programas educacionais, seja para financiamentos de projetos, seja para assistência aos educandos.

Mesmo que incipiente, principalmente em razão da exiguidade de seu mandato, no governo de Itamar houve o primeiro impulso efetivo no intuito de institucionalizar mecanismos que contemplassem a descentralização das políticas públicas. Apesar de ser ainda um processo de descentralização “tutelada” no qual se repassavam para os outros níveis de governo a responsabilidade e os respectivos recursos para que estes executassem as políticas, o grau de autonomia deles ficava reduzido, pois as diretrizes continuavam sendo emanadas do centro, estipulando não só o que deveria ser feito, mas também como deveria ser feito.

Em função de tudo o que foi dito anteriormente, pode-se dizer que, de uma maneira geral, o período considerado foi bastante frutífero para a educação tendo sido esta

contemplada efetivamente como uma das prioridades governamentais, tanto na agenda governamental quanto na alocação de recursos. Em termos de avanços, o principal item a ser considerado é sem dúvida a questão do inédito fomento à participação dos diversos atores sociais envolvidos com a problemática educacional brasileira. Nesse curto inter-regno, diversos fóruns e seminários foram concebidos e realizados a fim de ampliar os canais de discussão da problemática e das sugestões de encaminhamentos adequados para contornar os graves problemas da área. De forma complementar, iniciou-se o processo de institucionalização da descentralização da gestão dos programas complementares de assistência aos educandos, o qual pode ser considerada uma fase intermediária para um novo modelo de gestão mais descentralizado.

4 GESTÃO DAS POLÍTICAS FEDERAIS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

De acordo com os diagnósticos apresentados pelo governo Fernando Henrique Cardoso a respeito da questão social, a situação então vigente seria atribuída a uma herança dos governos militares, os quais teriam sido responsáveis pela eclosão de uma crise generalizada, sobretudo em função do endividamento externo.³⁰

Essa situação teria ocasionado um agravamento das dificuldades enfrentadas pelo Estado, visível, por um lado, no aprofundamento do clientelismo entre o Estado e o setor privado e, por outro, na elevação dos índices inflacionários. O descontrole inflacionário é considerado um dos principais empecilhos para a retomada do crescimento econômico e, conseqüentemente, o responsável pelo aumento do desemprego e da pauperização da população, assim como pelo incentivo à especulação em detrimento dos investimentos produtivos.

Diante desse quadro, aponta-se para a necessidade de redefinição do projeto de desenvolvimento brasileiro, o qual deveria estar articulado à economia internacional globalizada. Também há a advertência de que do formato desse projeto iria depender a forma de inserção do Brasil nessa nova conjuntura, caracteristicamente competitiva em termos econômicos. Para que essa inserção do país se desse de forma autônoma, dois aspectos seriam relevantes: o fortalecimento do poder político decisório do país e o desenvolvimento científico-tecnológico no intuito de capacitar o país para a competição.³¹

No programa de governo de Fernando Henrique Cardoso, a educação está incluída entre as cinco metas consideradas prioritárias, assumindo relevância discursiva. Justificava-se tal inclusão pelas transformações que vinham ocorrendo no mundo, as quais ocasionavam a crescente necessidade das populações serem educadas para esse novo contexto marcadamente de desenvolvimento tecnológico.³²

30. Cardoso, 1994.

31. Três políticas são defendidas para atingir esse modelo no curto prazo: "(i) garantir a estabilidade do ambiente econômico; (ii) dar indicações claras sobre quais são as prioridades em matéria de política econômica; e (iii) formular uma política clara em relação às regras negociadas internacionalmente" (Idem, *ibidem*, p. 15-16).

32. Idem.

Sendo assim, a educação seria um dos pré-requisitos para a adequada capacitação dos recursos humanos brasileiros, tanto para o atendimento da demanda por mão-de-obra quanto para a habilitação para uma participação política efetiva.³³

Ao abordar o ensino fundamental, apresenta-se um diagnóstico que indica sérias deficiências neste nível de ensino.³⁴ Os problemas identificados seriam responsáveis pela elevação das taxas de repetência e evasão, pelos elevados índices de analfabetismo e pelas distorções na progressão dos alunos, com grande concentração de alunos no ensino fundamental em detrimento dos outros níveis.

É de suma importância para a compreensão de toda a política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso a conclusão tirada desse diagnóstico. Segundo seus redatores, os principais problemas a serem enfrentados não seriam a falta de vagas, a evasão e tampouco a insuficiência de recursos, mas sim a repetência e, sobretudo, a má gestão dos recursos financeiros.³⁵

Diante disso, propõe-se uma atenção prioritária ao ensino fundamental, o que seria feito por intermédio de uma série de procedimentos. Um dos principais remetia à descentralização das ações, priorizando os recursos para o investimento em atividades-fim. Esse encaminhamento era defendido como a forma mais eficiente para atender à demanda de universalização do atendimento do ensino fundamental e das políticas complementares de assistência aos educandos (equalizando oportunidades).

A descentralização também se justificaria por facilitar o compartilhamento de tarefas entre os níveis de governo (União, estados e municípios). Complementarmente, para não haver uma repetição das mazelas tradicionais nos níveis estaduais e municipais, seria imprescindível o estabelecimento de critérios objetivos e transparentes para a alocação dos recursos. Entre esses, defendia-se que um maior volume de recursos deveria ser destinado para onde houvesse uma maior quantidade de alunos matriculados e para estados e municípios considerados mais carentes, condicionando o recebimento dos recursos ao seu investimento exclusivamente em educação.³⁶

Um dos princípios do planejamento para o período de 1995 a 1998 remetia à necessidade de articular, por intermédio de políticas claras de financiamento, as redes federal, estaduais e municipais de ensino.³⁷ As ações básicas visavam a: *i*) garantir que os recursos do FNDE chegassem às escolas e fossem aplicados no ensino fundamental, fiscalizando a correta utilização via controle de resultados; *ii*) definir conteúdos curriculares básicos, garantindo uma homogeneidade mínima no país; *iii*) garantir a distribuição do livro didático, primando pela melhoria de sua qualidade; *iv*) descentralizar e aumentar o suprimento de merenda escolar; *v*) priorizar atendimento aos chamados “bolsões de pobreza”, a serem definidos pelo Programa Comunidade Soli-

33. Segundo o documento, “a alta qualidade da educação, em todos os níveis, deve ser um objetivo central da ação governamental” (Idem, *ibidem*, p. 108).

34. De acordo com o Mãos à obra, Brasil, “o sistema educacional brasileiro caracteriza-se por um padrão caótico e ineficiente” (Idem, *ibidem*, p. 108-109).

35. Para os redatores do programa de governo de Fernando Henrique Cardoso, “o problema em nosso país é que se gastam mal os recursos destinados à educação” (Cardoso, 1994, p. 110).

36. Idem, *ibidem*.

37. Basil/MEC, 1995.

dária, como política complementar;³⁸ *vi*) aperfeiçoar o sistema de avaliação do ensino fundamental; e *vii*) definir e implementar um sistema de estatísticas educacionais.

Para garantir que os recursos chegassem rapidamente às escolas, foi criado, em 1995, o Programa Manutenção e Desenvolvimento da Educação (PMDE), também conhecido como Dinheiro na Escola,³⁹ com o objetivo de iniciar a correção de rumos dos mecanismos de transferências de recursos do FNDE e, primordialmente, aportar recursos diretamente às escolas públicas estaduais e municipais de ensino fundamental para atendimento de necessidades imediatas de manutenção e de projetos de iniciativa da unidade escolar, de modo a fortalecer sua autonomia.

Para modificar o padrão vigente de gestão de recursos, foram estabelecidos no programa critérios universalistas e redistributivos. Assim, os montantes anuais transferidos às escolas estariam condicionados à dimensão do alunado atendido por estas e à região geográfica em que se inserem. Nesse caso, o programa confere às Regiões Centro-Oeste (exceto DF), Nordeste e Norte um valor por unidade superior àquele destinado às escolas das Regiões Sudeste e Sul. Alteraram-se, dessa forma, a prática clientelista e a de “balcão de negócios”, que pautavam a distribuição de recursos da quota-parte federal do salário-educação.

Entre as principais medidas que reiteram a obrigatoriedade do ensino fundamental e a prioridade da sua oferta pelo poder público, destaca-se a iniciativa do MEC de encaminhar ao Legislativo Federal a Proposta de Emenda Constitucional (EC/14) que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no âmbito de cada unidade federada, que foi aprovada em setembro de 1996.⁴⁰ A criação do Fundef foi uma estratégia para forçar a regularização, a correção de desigualdades regionais, a melhoria na visibilidade e na expansão do fluxo de recursos para o financiamento da educação fundamental, para com isso buscar soluções para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental, uma vez que um dos principais objetivos do Fundef é estimular a melhoria da qualidade do ensino mediante a vinculação de recursos para a capacitação e a valorização do magistério.

Ainda em 1995, ao advertir no Plano Plurianual para 1996-1999 sobre a escassez de recursos estatais, o governo sinaliza para um encaminhamento que atribui, prioritariamente, ao poder público a responsabilidade pelo atendimento das demandas sociais, deixando sob os cuidados da iniciativa privada o provimento de investimentos

38. Idem, *ibidem*.

39. Em 1995, foi criado no interior do FNDE o programa de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (PMDE), que ficou conhecido como Programa de Repasse de Recursos Diretamente às Escolas (dinheiro na escola), mediante a Resolução Normativa nº 12, do Conselho Deliberativo do FNDE, sendo, para 1996, disciplinado pela Resolução nº 4, de 14/2/96, com os objetivos de iniciar a correção dos rumos dos mecanismos de transferências de recursos do FNDE e, primordialmente, aportar recursos diretamente às escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental para o atendimento de suas necessidades imediatas de manutenção e de projetos educativos específicos de sua iniciativa. Em 1998, mediante a Medida Provisória editada em dezembro de 1998, passou a denominar-se Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

40. Essa emenda reafirmou a necessidade de estados, DF e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988 relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos e das que lhes forem transferidas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, além de obrigar estes entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% desses recursos no ensino fundamental, ao estabelecer a subvinculação de 15% daquelas receitas para esse nível de ensino.

em infra-estrutura. De acordo com o texto do PPA, três estratégias deveriam nortear a ação estatal para atingir esses objetivos: “1) construção de um Estado moderno e eficiente; 2) redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; 3) inserção competitiva e modernização produtiva” (Brasil, 1990a, p. XI-XII).

Quanto às diretrizes da ação de governo a respeito da gestão do ensino fundamental, propunham-se: Estratégia 1: “descentralização das políticas públicas para estados e municípios, setor privado e organizações não-governamentais” (Brasil, 1996a, p. 14); Estratégia 2: “melhoria educacional, com ênfase na educação básica; mobilização da sociedade e de todo o governo para a erradicação da miséria e da fome” (*Idem, ibidem*, p. 15); Estratégia 3: “melhoria educacional, com ênfase na educação básica” (*Idem, ibidem*, p. 16).

Sendo a educação considerada um dos setores estratégicos para dar suporte ao sucesso do novo modelo de desenvolvimento, destaca-se a necessidade de universalização do acesso à educação básica no intuito de atenuar as conseqüências advindas da baixa qualificação da mão-de-obra, sobretudo a elevação dos índices de exclusão social e as baixas produtividade e competitividade dos setores produtivos nacionais.⁴¹

Essas prioridades eram inspiradas pela necessidade de melhorar a competitividade da economia nacional, reduzindo o chamado Custo Brasil por intermédio do investimento em educação básica e ciência e tecnologia. Nesse contexto, a educação seria um importante fator gerador de desenvolvimento econômico, social e político, com efeitos na “promoção da cidadania e na capacitação de recursos humanos” (*Idem, ibidem*, p. 36).

O tema gestão também constou na LDO promulgada em 1995 na parte das “Metas da Administração Pública Federal”. Entre essas, destacam-se o incentivo às parcerias com estados e municípios, a redução das desigualdades regionais e a modernização da administração por meio da racionalização dos gastos e da descentralização. Em linhas gerais, mantém-se o teor normativo da LDO do ano anterior. Merece destaque o artigo 26 das “Diretrizes Específicas do Orçamento Fiscal”, o qual, em seu parágrafo único, dá diretrizes para o Pnae ao afirmar que as “aquisições de alimentos destinados aos programas de alimentação escolar deverão ser feitas prioritariamente nos municípios, estados ou Regiões de destino”.

Além disso, tem início a segunda etapa da descentralização, intensificada a partir de 1995, que se caracterizou pela forte adesão dos municípios ao programa.⁴² Há ainda o formato duplo, com o programa sendo operado simultaneamente pela prefeitura e pela Secretaria Estadual da Educação e em que cada um cuida de sua própria rede de ensino.

Também se verificou nesses anos que a política de descentralização da merenda passou a conviver com um novo modelo introduzido por iniciativa de alguns estados, em especial de Goiás e Minas Gerais: a transferência dos recursos da merenda direta-

41. PPA 1996-1999, item Políticas e reformas para o desenvolvimento.

42. A municipalização corresponde à situação na qual a prefeitura municipal opera como conveniente e unidade executora e assume a gestão do programa nas escolas localizadas no município, sejam municipais, estaduais ou municipalizadas – ou seja, o órgão municipal recebe os recursos federais, realiza as compras, distribui às escolas os gêneros alimentícios ou, eventualmente, as refeições prontas e, finalmente, presta contas do gasto à FAE (NEPP, 1998).

mente para as escolas.⁴³ Tal formato corresponde a um reforço da autonomia da unidade escolar e significa, desde logo, uma forte descentralização funcional das redes de serviço, uma vez que se deslocam para a ponta do sistema as responsabilidades e tarefas de compra, armazenamento, preparo e distribuição dos gêneros alimentícios.

No ano de 1997, destaca-se na LDO, no item que trata da Organização e Estrutura dos Orçamentos, direcionamento do repasse de recursos para programas sociais, sobretudo educação, para aquelas regiões consideradas “bolsões de pobreza”, as quais seriam alvo de ações do programa Comunidade Solidária. No texto da LDO, foi mantida a orientação discricionária no intuito de atender de forma prioritária e com isenções à necessidade de cumprimento de alguns pré-requisitos legais exigidos para o recebimento de recursos.

Os relatórios do FNDE e da FAE, que contêm as realizações destas autarquias nesse período, são bastante elucidativos acerca das transformações e das novas orientações que passaram a pautar a gestão da política educacional a partir do governo Fernando Henrique Cardoso.

Em termos gerais, pode-se dizer que o período foi bastante fértil para a implementação de novos programas, assim como para a reformulação daqueles que já estavam em operação.

Portanto, como principal característica se tem a efetivação das propostas candentes nos debates sobre a gestão da política educacional, pelo menos desde o início dos anos 1990. Acentuavam-se tanto a necessidade de descentralizar a execução de programas para estados e municípios quanto a inclusão das próprias unidades escolares, seja como agentes responsáveis pela administração de recursos a elas diretamente repassados, seja indiretamente, por meio do recebimento de verbas provenientes de convênios firmados entre a União e os estados ou municípios nos quais estejam situados.⁴⁴

Com relação à gestão da política educacional – e mais especificamente à gestão do ensino fundamental –, no governo Fernando Henrique Cardoso os processos anunciados desde o início da década são impulsionados e levados adiante de forma efetiva. Houve uma série de encaminhamentos no intuito de estabelecer novas diretrizes para a política educacional, contemplando iniciativas de alterações das normas legais que regem o setor, assim como os critérios de financiamento. Nesse item, a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, foi uma das mais relevantes para institucionalizar os novos marcos e diretrizes que passaram a reger a gestão da política educacional brasileira.

43. “A autonomização da escola [é a] situação na qual a prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação, operando como convenentes junto ao MEC/FNDE, recebem os recursos federais e transferem-nos diretamente às unidades escolares, que assumem todas as operações do programa; os recursos podem chegar ao órgão colegiado da escola, que atua então como UEx [Unidade Executora], ou diretamente em conta bancária administrada pela direção escolar, sob a forma de Suprimento de Fundos” (Brasil/MEC/FNDE, 1998, p. 90).

44. Isso fica bastante claro já na “Apresentação” do Relatório FAE/1995, na qual se afirma que “ao assumirmos a direção da FAE, no início de 1995, encontramos a entidade com a política da descentralização de seus programas já delineada, com a execução, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), em pleno andamento. Demos continuidade, por entendermos, em conformidade com a detecção da gestão anterior, que a execução desses programas tem características próprias e exige estratégias diversificadas. Por isso, planejá-las, executá-las e acompanhá-las de forma centralizada levaram inevitavelmente a práticas equivocadas que colocaram a instituição, por diversas vezes, na contramão da história” (Brasil/MEC, 1995, p. 3).

No que diz respeito ao “dirigismo”, pode-se afirmar que este procedimento foi remodelado. Sob a administração Fernando Henrique Cardoso, têm início iniciativas com o propósito de implementar a chamada “administração gerencial” nos serviços públicos. Nesse modelo de administração, o chamado “núcleo estratégico”, no caso a cúpula do Ministério da Educação, tomaria a si a responsabilidade pela elaboração dos planos e metas, assim como pelas diretrizes e formas de operacionalização. Uma das maneiras de viabilizar tal procedimento foi a vinculação dos critérios de liberação de recursos ao enquadramento nas diretrizes, nos processos e nos critérios estabelecidos pelo ministério.

Existiu também a chamada “focalização” de políticas, na qual pelo menos três formas de encaminhamento podem ser mencionadas. A primeira, denominava-se focalização no universal, não rompia a universalização,⁴⁵ mas cuja focalização recairia sobre determinadas clientelas consideradas mais necessitadas entre o universo de beneficiários de determinada política pública. Como exemplo, pode-se citar o Pnae. Entre os alunos da rede pública beneficiária do programa, o Programa Comunidade Solidária era responsável pela seleção de algumas áreas consideradas “bolsões de pobreza”, para as quais se daria um atendimento diferenciado, tal como o aumento dos níveis nutricionais da alimentação fornecida diariamente, o que seria uma forma de compensar as piores condições de alimentação dessas crianças. Na segunda, ocorreu a focalização socio regional como critério para a alocação de recursos federais: *i*) com o impulso dado à execução do Projeto Nordeste e à implementação do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola/MEC) que se destinam aos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste;⁴⁶ *ii*) pela priorização, a partir de 1995, dos recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), do Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) e do Programa Nacional do Material Escolar (PNME) aos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária; e *iii*) pelo adicional *per capita* alocado nos municípios das Regiões Centro-Oeste (exceto DF), Nordeste e Norte por intermédio do PMDE (atual PDDE). E por último a focalização socioeconômica, mediante a garantia das mínimas condições de vida às pessoas que estão em situação de extrema pobreza, com a efetiva ampliação de recursos para Garantia de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa-Escola – a partir de 2001.⁴⁷

45. Havia nos anos 1990 uma corrente de opinião que defendia a eliminação da universalização do atendimento das políticas públicas e sociais, substituindo este procedimento pela focalização, ou seja, priorizando e dando exclusividade ao atendimento de um público que se pressupõe efetivamente necessitado destas políticas. Dessa maneira, ao invés da universalização as ações deveriam ser focalizadas em regiões e grupos mais carentes. A alocação dos recursos seria vinculada ao atendimento de determinados programas, e estes, por sua vez, seriam dirigidos para problemáticas e públicos específicos.

46. O Fundescola é um programa desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de Educação, que promove um conjunto de ações para melhorar a qualidade do ensino fundamental e ampliar o acesso e a permanência das crianças nas escolas públicas. É financiado com recursos do governo federal, dos estados e empréstimos do Banco Mundial.

47. Em 1999, foi criado o Programa de Garantia de Renda Mínima, assegurando, em média, R\$ 37,47 mensais para as famílias manterem cada um de seus filhos na escola. Mais de 500 mil famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo, com filhos matriculados em escolas públicas, foram beneficiadas, representando um dispêndio de R\$ 226,60 milhões. Essa iniciativa do governo federal conta com a parceria das prefeituras.

A novidade do processo de gestão dos recursos do Bolsa Escola é que estes são repassados diretamente aos pais das crianças em idade escolar,⁴⁸ sem o intermédio de prefeituras ou governos estaduais. No entanto, cabe às prefeituras o cadastramento das famílias, a montagem das estruturas de controle social e uma série de outras responsabilidades, que não significam interferência nos destinos dos recursos alocados. Por sua vez, de acordo com a lei de regulamentação do Bolsa Escola, a contrapartida dos municípios deveria dar-se por meio de ações socioeducativas, com o objetivo de acompanhar a frequência e garantir a permanência das crianças na escola. Porém, há lugares em que os prefeitos resistem à implantação do programa, na medida em que este não oferece incentivo financeiro direto aos municípios e nem dá margem para que os recursos sejam por eles administrados.

Quanto à fragmentação institucional, há uma mudança significativa durante a administração de Fernando Henrique Cardoso. Ancorado em discurso que primava pela eficiência e a agilidade do Estado, a estrutura do Ministério da Educação foi “enxugada” – com destaque para a extinção da FAE e a transferência de suas competências remanescentes para o FNDE, amparadas pela Medida Provisória nº 1.549, de 14/2/97.⁴⁹

A dispersão e a não-padronização dos processos de ação assistencial em alguns segmentos distintos no interior do MEC deviam-se fundamentalmente à existência de duas instituições, a saber, o FNDE e a FAE, como agências formuladoras e implementadoras da política de assistência ao educando. Esse arranjo institucional, que perdurou durante a década de 1980 e mais da metade dos anos 1990, contava com a FAE como órgão responsável pela política de assistência ao educando, enquanto que o FNDE assumia a condição de principal responsável pelo financiamento do ensino básico. Assim, o processo decisório relativo aos gastos públicos nos anos 1980 e em boa parte dos anos 1990 caracterizou-se por: *i*) manutenção de dois centros de decisão sobre os gastos para a assistência; *ii*) centralização na FAE das decisões mais globais sobre a capacidade de gasto das ações ligadas à assistência ao educando; *iii*) manutenção da desintegração decisória quando se trata da realização dos gastos nas diretorias da FAE; *iv*) ampliação dos programas a serem desenvolvidos; e *v*) ampliação da abrangência dos programas existentes.

Reestruturado, o FNDE mantém-se responsável pelo gerenciamento dos recursos do Salário-Educação, sendo depositário da arrecadação feita pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e exercendo as funções de fiscalização e gestão das suas aplicações em Títulos do Tesouro Nacional no Banco Central. Cabe-lhe também o repasse da quota de 2/3 dessa arrecadação aos estados, ao DF e aos municípios, e ainda, a gestão das *transferências negociadas* com instituições federais, estaduais, municipais e não-governamentais. A essas atribuições agregaram-se aquelas que constituíam finalidades básicas da FAE: os programas suplementares de material escolar e didático (PNLD), alimentação (Pnae) e assistência à saúde.

48. O Bolsa Escola complementa a renda de famílias carentes que tenham crianças de 6 a 15 anos em todos os todos os municípios do Brasil. Nessas famílias cada criança matriculada, até o número de três por família, receberá R\$ 15,00 por mês, podendo chegar até R\$ 45,00 por família.

49. Para uma avaliação sobre esse caso, cf. Castro (2000).

Essa reforma busca conferir maior eficácia e eficiência ao processamento dos gastos educacionais, uma vez que com a fusão se reduzem os conflitos interburocráticos, permitindo dar unidade e consistência às políticas de financiamento do ensino fundamental. Deve acarretar redução de gastos com pessoal e de custeio operacional, além de possibilitar a adoção de métodos e procedimentos para reduzir os desperdícios e a morosidade administrativa. Ou seja, a fusão de órgãos que exerciam funções buscou um maior controle sobre os processos, assim como tornar mais eficiente a gestão ao eliminar as superposições de atividades, características de modelos com grande fragmentação institucional.

Da mesma maneira, com essa nova institucionalidade e os novos os mecanismos de gestão reduz-se o espaço para a alocação de recursos pelo tradicional “sistema de vazamentos”, já que os critérios de acesso a verbas são previamente definidos e vinculados à execução de determinados programas e a certos procedimentos operacionais.

Por outro lado, apesar do PTA continuar existindo, como se pode conferir na tabela 1, os recursos alocados são poucos, apenas 2% dos gastos do FNDE – este valor já representou 32% dos recursos desta instituição. Ou seja, os novos programas absorvem a maioria dos recursos, e seus mecanismos de gasto priorizam o repasse direto dos recursos, aos responsáveis pelas atividades-fim, tomando como base o aluno. Assim, cada vez mais a União transfere para estados, municípios e unidades escolares responsabilidades pela execução dos recursos destinados à prestação dos serviços de sua responsabilidade.

TABELA 1

**Execução financeira do FNDE e gastos realizados no PTA
1994-2001**

R\$ milhões

Ano	PTA (A)	Outros (B)	Total (C)	(A/C)
1994	846	1.828	2.675	0,32
1995	634	1.054	1.689	0,38
1996	807	1.293	2.100	0,38
1997	183	1.887	2.070	0,09
1998	308	3.715	4.023	0,08
1999	89	3.037	3.127	0,03
2000	71	3.085	3.156	0,02
2001	63	2.979	3.042	0,02

Fonte: Sidor/SOF.

No entanto, o item mais interessante a ser abordado diz respeito ao binômio centralização/descentralização, o qual perpassa toda a discussão envolvendo a gestão da política educacional no governo Fernando Henrique Cardoso. Em primeiro lugar, houve continuidade não apenas em relação ao que vinha sendo debatido desde o início da década, também se deu seqüência a algumas experiências pioneiras em direção à descentralização da gestão dos programas implementados no governo anterior, sob o comando de Itamar Franco. A partir de 1995, houve fomento e extensão dos processos de descentralização na gestão da política educacional brasileira. Nesse sentido, a centralização, tal como tradicionalmente se entendia – em que o poder central man-

tinha sob sua responsabilidade todo o processo, desde a formulação até a execução – sofreu uma redução profunda.

Contudo, não é consensual a conclusão de que os processos de gestão foram efetivamente descentralizados. Caso o entendimento da descentralização se remeta à sua concepção original, a qual indicava a primazia da autonomia e dos mecanismos de participação na formulação de políticas, será concluído que este não é exatamente o processo em curso no país a partir de 1995. Pois bem, se não se pode atribuir-lhe a característica de centralizado, mas tampouco a de descentralizado, pelo menos em suas expressões tradicionais, qual seria então a característica do modelo ora em curso? Essa não é uma resposta fácil, podendo-se caracterizá-la como tendo um aspecto “misto”, de forma que ainda se manteve o processo de descentralização “tutelada”. Isso porque o poder central não abre mão da exclusividade do planejamento e da formulação das diretrizes para utilização de seus recursos orçamentários, o que caracteriza o modelo como centralista. Por outro lado, a responsabilidade sobre a execução passa a ser transferida para a ponta do sistema, caracterizando um processo descentralizado.

Como um balanço da gestão da política educacional no governo Fernando Henrique Cardoso, pode-se destacar positivamente o fato de ter havido avanços no processo de descentralização, sobretudo no que tange aos aspectos que envolvem financiamento e execução. No entanto, os mecanismos e processos decisórios, tais como a escassez de canais de participação na formulação de políticas por parte dos outros níveis de governo e por parte da sociedade civil e dos demais atores envolvidos com a problemática educacional, ainda são elementos que podem acarretar limitações para a melhoria dos serviços educacionais no Brasil.

Também é importante ressaltar a ênfase dada à avaliação, pois, embora o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)⁵⁰ já existisse desde 1990, na gestão de Fernando Henrique Cardoso se destaca a necessidade de fortalecê-lo e aprimorá-lo como mecanismo de monitoramento do desempenho dos alunos, dos professores e do sistema educacional, possibilitando que se fizesse, de forma criteriosa e embasada, os eventuais ajustes nas políticas públicas voltadas para a área educacional.⁵¹

Nesse processo, seria de extrema importância a definição de metodologias, objetivos e metas de avaliação do desempenho dos alunos em diversas séries e etapas do ensino fundamental. De forma complementar, os resultados do sistema nacional de avaliação constituindo-se um banco de dados sobre a educação brasileira.⁵²

50. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) foi criado com a finalidade de aferir a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas, além de prover informações para avaliação e revisão de planos e programas de melhoria da qualidade da educação. Foram realizadas avaliações, por meio de testes e questionários, nos anos de 1990, 1993, 1995, 1997, 1999 e 2001, com sucessivos aperfeiçoamentos técnicos e metodológicos, visando ao efetivo cumprimento dos objetivos do sistema.

51. Em relação aos processos de avaliação, defende-se a implantação de um “sistema nacional de avaliação do desempenho das escolas, dos alunos e dos sistemas educacionais para acompanhar a consecução das metas de melhoria da qualidade do ensino” (Cardoso, 1994, p.120).

52. Segundo a Mensagem Presidencial de 1998, o processo de avaliação teria sofrido um impulso por intermédio da reformulação metodológica do Saeb. No ano seguinte, a Mensagem Presidencial ressaltou que o “censo educacional de 1988 teria mostrado a eficiência e a eficácia das ações governamentais voltadas à permanência e ao êxito escolar, tendo para esse ano a matrícula no ensino fundamental atingido o patamar de 95,8%” (Mensagem Presidencial, 1999).

Os resultados das sucessivas avaliações do Saeb têm constituído importante insumo para a tomada de decisão na área educacional, subsidiando o estabelecimento de ações voltadas para a correção de distorções identificadas e o aperfeiçoamento das práticas das escolas e dos sistemas de ensino.⁵³

A novidade a ser assinalada é a cooperação técnica que começa a ser desenvolvida entre o MEC e alguns estados para desenvolver e aperfeiçoar os sistemas estaduais de avaliação e integrá-los Saeb. O acordo possibilitará que os estados desenvolvam sistemas próprios de avaliação ajustados ao Saeb, permitindo assim a comparação de resultados locais e estaduais com os nacionais. Possibilitará, também, a troca de informações, estudos e análises a serem desenvolvidos nas avaliações.

5 CONCLUSÃO

Não é tarefa fácil empreender uma avaliação, mesmo que preliminar, sobre a gestão das políticas federais para o ensino fundamental nesses últimos dez anos, não apenas em virtude da profundidade das mudanças, mas também pelo fato de estas políticas ainda estarem em curso. Mesmo assim, tendo presente esses fatores limitantes, tentar-se-á, a título de considerações finais, proceder a uma avaliação do desenvolvimento desse processo ao longo da década. A análise será feita a partir de determinados conceitos e parâmetros considerados centrais em razão da relevância que assumiram para o debate sobre as diretrizes que deveriam orientar a implementação de políticas públicas, principalmente voltadas para o setor educacional.

Sem dúvida, entre esses conceitos, o que mais pautou o debate foi o de descentralização – tema polêmico, apesar da quase unanimidade a seu favor em pelo menos algumas de suas modalidades. O processo de descentralização da política educacional brasileira voltada ao ensino fundamental foi um avanço em termos de gestão de políticas públicas. Por outro lado, em consequência da forma como vem sendo conduzida a sua implementação, podem ocorrer estrangulamentos que limitariam a melhoria efetiva da oferta de serviços educacionais.

A argumentação em torno dos avanços que a descentralização representaria para a gestão da política educacional se fundamenta no fato de que este seria um processo gerador de círculos virtuosos. Com isso se quer dizer que ela otimizaria recursos pela eliminação de atividades-meio; fomentaria uma maior efetividade das políticas, já que transferiria para a ponta dos sistemas, para os beneficiários, a responsabilidade pelo estabelecimento das prioridades a serem atendidas; e tornaria o processo mais transparente, pois permitiria à população local acompanhar e fiscalizar a devida aplicação dos recursos e a prestação dos serviços.

53. As avaliações até então divulgadas revelaram que o desempenho dos estudantes com idade acima da recomendada para a série freqüentada tende a ser inferior ao daqueles que estão na idade correta. O grau de escolarização dos pais, a infra-estrutura da escola e o descompasso entre o currículo proposto e o efetivamente ensinado foram outros fatores que influenciaram o desempenho dos alunos, conforme indicado pelo Saeb. Além disso, foi detectado que os estudantes de professores com nível superior completo obtêm melhores resultados do que aqueles cujos docentes ainda não fizeram um curso de graduação.

Esse foi o discurso que legitimou o estabelecimento das novas diretrizes que, ao longo da década, foram institucionalizadas para fomentar a descentralização das políticas públicas. Sua trajetória foi ascendente, partindo de Collor de Mello o impulso modernizante que reivindicava a descentralização como medida imprescindível para alcançar a eficiência na prestação de serviços sociais. Nesse governo, contudo, como de resto a maioria dos itens do programa com o qual havia sido eleito, isso ficou restrito ao plano discursivo. Coube, então, à administração Itamar Franco as primeiras iniciativas para que a descentralização saísse do plano discursivo e passasse a nortear a gestão de alguns programas. No entanto, é a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso que são efetivadas as alterações reiteradamente anunciadas como necessárias e que o processo de descentralização é aprofundado.

Sendo assim, em função de esse processo ter recebido um maior estímulo durante a administração de Fernando Henrique Cardoso, a discussão terá como base as diretrizes adotadas nesta gestão. Dessa maneira, não há como negar que houve avanços, tais como a maior agilidade no repasse de recursos, o acento na fiscalização recair sobre os resultados das políticas, a definição e a transparência nos critérios de alocação de recursos, etc.

Em que pesem esses inegáveis avanços, alguns limites têm sido identificados, sobretudo em função da concepção do processo de descentralização em curso atualmente. Primeiramente, há um questionamento sobre a própria definição e os parâmetros utilizados para identificar determinada gestão como descentralizada. Para os críticos do modelo implementado no Brasil, é bastante discutível se esse contempla o ideário descentralizante, pois sua concepção é exclusiva da cúpula dirigente do Ministério da Educação, de onde emanam todas as diretrizes para o resto do sistema de ensino. Dito de outra maneira, a descentralização ficaria restrita à execução. E mesmo nela, os outros níveis de governo, estados e municípios, ficariam limitados ao cumprimento das normas ditadas do centro, sob pena de não terem acesso aos recursos.

Assim, esse modelo poderia ser denominado “descentralização tutelada”, na qual são restritos os mecanismos e canais de participação dos outros níveis de governo e da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo, até mesmo na concepção e no planejamento das políticas, como seria de esperar caso houvesse efetiva autonomia cooperativa envolvendo todos os setores e níveis de governo relacionados de alguma forma com o setor educacional.

Outro limite apontado remete à própria constituição política brasileira. No modelo em implantação, os Conselhos Municipais assumem significativa importância como órgãos de controle do adequado uso dos recursos e da prestação dos serviços. O problema daí resultante é a ausência no país, sobretudo nos pequenos municípios – os quais são a maioria das municipalidades brasileiras – de uma sociedade civil organizada. Sendo assim, muitos conselhos são descaracterizados em suas funções fiscalizatória e moralizante, pois são compostos por pessoas ligadas aos mesmos grupos que controlam o poder local.

Complementarmente à questão da descentralização, os novos mecanismos de financiamento de projetos e programas federais para o ensino fundamental devem ser destacados como importante item propiciador de avanços e limites na gestão da política educacional.

O tema financiamento é relevante em qualquer debate sobre a operacionalização do atendimento de políticas públicas. Não há como conceber o atendimento das demandas sociais sem dotar os responsáveis dos recursos necessários para tal. Na década de 1990, com o agravamento da crise fiscal do Estado, a discussão sobre a eficiência do atendimento na prestação de serviços sociais com restrições orçamentárias cada vez maiores direciona-se para formas de operacionalização que otimizassem os recursos.

No Brasil, os diagnósticos sobre gastos públicos atribuíam a má qualidade e a insuficiência das políticas públicas à gestão incorreta e desperdiçadora dos recursos. Essa situação objetivava-se em falta de planejamento e coordenação, geradores de superposições de atividades; indefinição de prioridades; e ausência de critérios claros e transparentes para a alocação de recursos – o que tornava a gestão permeável aos tradicionais particularismos e clientelismos.

Sendo assim, ao longo da década, avança-se no processo de normatização do financiamento e do repasse de recursos. Entre os principais imperativos para esses novos procedimentos está a necessidade de aumento da eficiência e diminuição da corrupção.

Também nesse caso, a despeito de seu discurso modernizante e moralizador da administração pública, durante o governo de Collor de Mello foram mantidos os mesmos procedimentos anteriores para o financiamento de projetos e programas educacionais. O instrumento principal a ser utilizado para a solicitação permaneceu sendo o PTA, burocratizado e centralizado. A indefinição em termos de critérios claros e transparentes, com largo espaço para o uso dos recursos públicos destinados à educação como “moeda de troca” em barganhas políticas, deu a tônica desse governo.

Sob a administração de Itamar Franco, apesar de uma melhor definição de critérios e uma maior transparência na alocação dos recursos, a operacionalização da solicitação continuou sendo feita por intermédio do PTA.

É durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que essa forma de operacionalização é alterada. O PTA continua existindo, mas os novos mecanismos de financiamento priorizam o repasse direto dos recursos aos responsáveis pelas atividades-fim, tomando como base o aluno. Assim, cada vez mais a União transfere para estados, municípios e unidades escolares a responsabilidade pela execução dos recursos destinados à prestação dos serviços sob sua responsabilidade. Como maiores expoentes desses novos mecanismos de financiamento podem ser destacados o PMDE, posteriormente rebatizado de PDDE, o Pnae e o Fundef.

Outros temas que estiveram na pauta de discussão foram o federalismo e a definição clara de atribuições entre os diferentes níveis de governo. Esses são alguns dos principais problemas que têm influenciado a operacionalização da gestão das políticas públicas e sociais. Segundo a literatura especializada, desde o início do processo de constituição do Brasil como nação, a estrutura de poder estava assentada em bases autoritárias e centralizantes.

Entre os reflexos negativos dessa situação sobre a gestão das políticas públicas, pode-se salientar os eventuais paradoxos de haver, concomitantemente, superposições em determinadas atividades, ações e programas e lacunas em outros. No que tange ao setor educacional, essa problemática é recorrente. Cientes disso, os constituintes que elaboraram a nova Constituição Federal, promulgada em 1988, disciplinaram a repartição de

atribuições entre os níveis de governo. Ao atribuir responsabilidades por nível de ensino, definia-se que, prioritariamente, o governo federal deveria encarregar-se do ensino superior; os estados, do ensino fundamental e do médio; e os municípios, do ensino fundamental e da educação infantil.

Compelidos pela Carta Magna e posteriormente pela LDB, os responsáveis pelas administrações federais brasileiras, na década de 1990 incorporaram em seus discursos e metas o cumprimento desse preceito. Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso ratificam em suas respectivas plataformas políticas e em seus planos de governo o compromisso com essa questão.⁵⁴

Como nos outros itens, o governo de Collor de Mello não efetivou alterações que aumentassem a integração e a cooperação na operacionalização das políticas públicas para a educação, o que acarretou a continuidade na superposição das ações. Sob Itamar Franco, são efetivadas as primeiras iniciativas no intuito de melhor definir as atribuições de cada nível de governo, sobretudo o fomento à municipalização do atendimento do ensino fundamental e da gestão de programas complementares de assistência aos educandos.

No entanto, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que os esforços no sentido de estabelecer a delimitação das atribuições e responsabilidades de cada nível de governo tiveram um impulso mais efetivo, além de estarem articulados às proposições de alterações nos marcos legais que regiam a gestão da política educacional.

Nas propostas de governo do então candidato Fernando Henrique Cardoso para a área educacional, estava explícita a necessidade de modificar a legislação brasileira do setor, para que se permitisse uma maior “flexibilidade” e, com isso, se possibilitasse a implementação de novas diretrizes que habilitariam o setor educacional a cumprir a importante missão de auxiliar na implantação e na consolidação de um novo projeto de desenvolvimento.

Esse projeto pautava-se na defesa da diminuição da intervenção estatal na sociedade e na necessidade de tornar o Estado mais ágil, eficiente; colocando-o sob controle público. Desse modo, passa-se a apostar na descentralização como uma forma de aprimorar a gestão das políticas públicas.

Assim como no caso da discussão sobre a descentralização, adverte-se que essas novas regulamentações, a despeito do discurso, não estariam institucionalizando formas cooperativas de relações entre os níveis de governo que contemplassem a autonomia dos outros entes federados. Ou seja, apenas se repassava para estados e municípios a responsabilidade sobre a execução de políticas concebidas em nível federal, reproduzindo o tradicional centralismo na formulação de políticas públicas.

54. No programa de governo de Fernando Henrique Cardoso, intitulado *Mãos à Obra, Brasil*, destaca-se ser “essencial o fortalecimento do sistema federativo, em bases de cooperação, integração e articulação das ações políticas e dos recursos das diferentes esferas governamentais na área educacional” (1994, p. 113). Mais adiante, ao explicitar a necessidade de uma reforma institucional, defende-se a necessidade de “eliminar a sobreposição de tarefas, a multiplicidade de programas e ações, a descontinuidade das políticas educacionais e a interferência direta da União nos municípios” (idem, *ibidem*, p. 117).

Outro limite apontado remete ao fato de os critérios estipulados, sobretudo no caso das novas regras para o acesso direto aos recursos para a educação, fomentam uma fragmentação na base e, dessa forma, não conseguem eliminar as superposições.

Feitas essas considerações, a título de conclusão, ratifica-se o desejo de que as atuais mudanças na gestão da política educacional voltadas para o ensino fundamental possam conduzir a uma melhoria efetiva da oferta de serviços educacionais, pressuposto insubstituível para a construção de um país mais justo e democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. **A federação em perspectiva** – ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995.
- BOTH, I. J. **Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Campinas (SP): Papyrus, 1997.
- BRASIL. **Diretrizes de ação do governo Fernando Collor de Mello**. Brasília, 1989.
- _____. **Plano Plurianual (PPA) 1991-1995**. Brasília, 1990a.
- _____. **Brasil: um projeto de reconstrução nacional**. Brasília: Presidência da República, 1991a.
- _____. **Os poderes constituídos e a convivência democrática**. Brasília: Presidência da República, 1991b.
- _____. **Educação e cidadania plena: um projeto brasileiro**. Brasília: Presidência da República, 1991c.
- _____. Portaria nº 44, de 28 de janeiro de 1993. **Boletim Administrativo FAE**. Brasília: Gedín/DPDOC, BA 01/93, 1993a, p. 13-14.
- _____. **Plano Plurianual (PPA) 1996-1999: mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretaria de Planejamento e Avaliação, 1996a.
- _____. **Avança, Brasil: Proposta de governo**. Brasília, 1998a.
- BRASIL. **Lei nº 8.074**, de 31 de julho de 1990b (LDO).
- _____. **Lei nº 8.211**, de 22 de julho de 1991d (LDO).
- _____. **Lei nº 8.447**, de 21 de julho de 1992 (LDO).
- _____. **Lei nº 8.694**, de 12 de agosto de 1993b (LDO).
- _____. **Lei nº 8.913**, de 12 de julho de 1994 (Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar). *In: Coleção de leis da República Federativa do Brasil*. Brasília: Imprensa Nacional, v. 186, n. 8, agosto de 1994a, p. 2.749-2.818.
- _____. **Lei nº 8.931**, de 22 de setembro de 1994b (LDO).
- _____. **Lei nº 9.082**, de 25 de julho de 1995 (LDO).
- _____. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996b (LDB).
- _____. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996c (Instituição do Fundef).
- _____. **Lei nº 9.293**, de 15 de julho de 1996d (LDO).
- _____. **Lei nº 9.473**, de 22 de julho de 1997 (LDO).
- _____. **Lei nº 9.692**, de 27 de julho de 1998b (LDO).
- BRASIL/MEC. **Linhas programáticas da educação brasileira (1993-1994)**. Brasília, 1993a.
- _____. **Plano decenal de educação para todos (1993-2003)**. Brasília, 1993b.

- _____. Programa de ação governamental (1993-1994). Brasília, 1993c.
- _____. Planejamento político-estratégico (1995-1998). Brasília: MEC, maio de 1995.
- BRASIL/MEC. Relatório de atividades. Brasília, 1990.
- _____. Relatório de atividades. Brasília, 1991.
- _____. Relatório de atividades. Brasília, 1992.
- _____. Relatório de atividades. Brasília, 1993d.
- _____. Relatório de atividades. Brasília, 1994.
- BRASIL/MEC/FNDE. Portaria nº 99, de 26 de julho de 1995a (sistemática).
- _____. Relatório de atividades. Brasília, 1990.
- _____. Relatório de atividades. Brasília, 1991.
- _____. Relatório de atividades. Brasília, 1992.
- _____. Relatório de atividades. Brasília, 1993.
- _____. Relatório de atividades. Brasília, 1994.
- _____. Relatório de atividades. Brasília, 1995b.
- _____. Relatório de atividades. Brasília, 1996.
- _____. Relatório de atividades. Brasília, 1997a.
- _____. Relatório de atividades. Brasília, 1998.
- _____. Relatório de atividades. Brasília, 1999a.
- _____. Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995c (PMDE – “Dinheiro na escola”).
- _____. Resolução nº 19, de 26 de julho de 1995d (sistemática).
- _____. Resolução nº 03, de 04 de março de 1997b (PMDE – “Dinheiro na escola”).
- _____. Resolução nº 05, de 26 de maio de 1997c (sistemática).
- _____. Resolução nº 04, de 21 de janeiro de 1999b (Normas para assistência financeira a programas e projetos educacionais – sistemática).
- BRASIL/MEC/SEF. Relatório anual de atividades, 1992. Brasília, março de 1993.
- BRASIL/TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Auditoria operacional nos programas de suplementação alimentar do governo federal. Brasília, 1993.
- CASASSUS, Juan. Tarefas da educação. Campinas (SP): Autores Associados, 1995.
- COSTA, V. L. C.; SILVA, P. L. B. Descentralização e crise da federação. *In*: AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. A federação em perspectiva – ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995, p. 261-284.
- CARDOSO, F. H. Mãos à obra, Brasil: proposta de governo. Brasília, 1994.

- CASTRO, J. A. de. **O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 1980**. Campinas (SP): Unicamp, 1997 (Tese de doutorado).
- _____. **Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Brasília: Ipea, setembro de 2000 (Texto para Discussão n. 760).
- CASTRO, J. A. de; MENEZES, R. M. **Avanços, limites e lições das políticas na década de 1990**. Brasília: Ipea, 2002.
- CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói (RJ): Editora da UFF; Brasília: Flacso do Brasil, 1991.
- DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, 1994.
- FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. *In*: AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. **A federação em perspectiva – ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995, p. 19-38.
- GOUVÊIA, G. P. **Burocracias e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Ed. Paulicéia, 1994.
- LEAL, M. C. Educação brasileira nos anos 1990: a busca de adequação à ordem social globalizada. *In*: **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro: Fundação CESGRANRIO, v. 6, n. 20, julho-setembro de 1998, p. 385-404.
- MELLO, G.; SILVA, R. **Política educacional no governo Collor: antecedentes e contradições**. São Paulo: Iesp, 1992.
- MENEZES, R. M. **Discussão conceitual, análise documental e revisão bibliográfica da gestão do ensino fundamental nos governos Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994)**. Brasília, julho de 2000 (Relatório de Pesquisa n. 1).
- _____. **Análise documental e revisão bibliográfica da gestão do ensino fundamental no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1999)**. Brasília, outubro de 2000 (Relatório de Pesquisa n. 2).
- _____. **Síntese da análise documental e da revisão bibliográfica da gestão do ensino fundamental nos governos Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso**. Brasília, fevereiro de 2001 (Relatório de Pesquisa n. 3).
- MENSAGEM PRESIDENCIAL. Disponível em: www.presidencia.gov.br. Acessado em: 1999.
- NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS (NEPP). **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar – síntese de resultados**. Brasília: Inep, 1998.
- OLIVEIRA, C. de. A municipalização do ensino brasileiro. *In*: OLIVEIRA, C. *et alii*. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 1999, p. 11-36.
- OSZLAK, O. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. **Revista de Administração Públicas**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, janeiro-março de 1982, p. 17-59.
- SAVIANI, D. **A nova lei da educação – LDB: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas (SP): Editores Associados, 1997.
- TIRAMONTI, G. O cenário político e educacional dos anos 1990: a nova fragmentação. **Cadernos de Pesquisa n. 100** (Globalização e políticas educacionais na América Latina), São Paulo, Fundação Carlos Chagas/Editora Cortez, 1997, p. 79-91.

TREIN, E. S.; NUNES, L. C. P. As políticas educacionais do governo Collor: uma análise crítica. **Revista Contexto e Educação**, Rio Grande do Sul, Universidade de Ijuí, ano 6, n. 24, outubro-dezembro de 1991, p. 58-74.

VELLOSO, J. Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor. **Revista Educação e Sociedade**, ano XIII, n. 42, agosto de 1992, p. 256-267.

VIEIRA, S. L. **Política educacional em tempo de transição (1985-1995)**. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998 (Tese apresentada ao concurso de professor titular em educação na Universidade Estadual do Ceará).

EDITORIAL

Coordenação
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Produção

Supervisão
Silvânia de Araujo Carvalho

Revisão
Marco Aurélio Dias Pires
Ana Flávia Magalhães Pinto
Fábio Marques Rezende (estagiário)
Lilian Afonso Pereira (estagiária)
Luciana Soares Sargio
Renata Frassetto de Almeida

Editoração
Iranilde Rego
Aeromilson Mesquita
Elidiane Bezerra Borges
Roberto Astorino

Reprodução Gráfica
Antônio Lucena de Oliveira
Edilson Cedro Santos

Apoio Administrativo
Tânia Oliveira de Freitas
Wagner da Silva Oliveira

Divulgação

Supervisão
Dóris Magda Tavares Guerra

Equipe
Edinaldo
Edineide Ramos
Geraldo Nogueira Luiz
José Carlos Tofetti
Marcos Cristóvão
Mauro Ferreira

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
10º andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 315-5336
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: editbsb@Ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51,
14º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3804-8118
Fax: (21) 2220-5533
Correio eletrônico: editrj@Ipea.gov.br

URL: <http://www.Ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares