

A Gestão das Políticas Federais para o Ensino Fundamental nos Anos 90

Jorge Abrahão de Castro

Pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

Raul Miranda Menezes

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

Introdução

A política educacional brasileira passou por uma série de transformações nos anos 90. 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 das voltadas para o setor educacional.

O presente trabalho foi um esforço analítico-descritivo de acompanhar os desdobramentos desse processo. 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 uns 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, assim como permitir que se percebesse os “movimentos” na condução das mesmas. 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 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: 1) 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 nesta etapa são os programas de governo que os então candidatos apresentam ao conjunto da população em campanhas eleitorais e os documentos programáticos para o setor, apresentados tão logo assumem o governo; 2) identificar os encaminhamentos legais por meio dos quais os governos sinalizam para 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 3) 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 Assistência ao Estudante (FAE), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Tribunal de Contas da União (TCU), 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.

Gestão das políticas federais para o ensino fundamental no governo Collor

Todo programa de governo do então candidato Fernando Collor de Mello à presidência da República estava ancorado em torno da 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 questões políticas e sociais.

Em relação ao diagnóstico sobre a educação, aponta-se a área como uma das mais problemáticas,¹ 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 estava na baixa qualidade dessa oferta. Ou seja, o principal problema a ser sanado não seria mais de ordem quantitativa, mas sim qualitativa (Brasil, Presidência da República, 1991a).

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 sugestões de soluções para o equacionamento desses problemas, aponta-se uma série de medidas, tais como: expansão da rede escolar; adequação curricular; fomento aos programas de apoio aos educandos, no intuito de propiciar condições para a permanência de um maior número de alunos frequentando os bancos escolares. Outra das ações defendidas 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 frequência à escola.

¹ Segundo o diagnóstico contido nas *Diretrizes de ação do governo Collor*, “a situação da educação no Brasil é dramática” (Collor de Mello, 1989).

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, preconiza-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 sobre a situação do setor educacional, anteriormente descrito, apontam-se as intenções programáticas² para o equacionamento dos problemas setoriais.³ Entre essas se destaca a 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 algumas áreas e serviços 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 competências de cada nível de governo, destacavam-se aquelas que deveriam ser da alçada da União. Como parte

² As propostas do governo Collor para área da educação encontram-se sistematizadas no Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação (Brasil, MEC, 1990).

³ 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, MEC, 1990, p. 20).

de um novo arranjo institucional entre os níveis de governo, entre estas 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 os mesmos desempenhassem os encargos e as atribuições sob sua responsabilidade de forma satisfatória (Brasil, Presidência da República, 1991a).

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 quanto 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, execução e fiscalização da utilização dos recursos destinados ao setor educacional.

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”.⁴ No caso do governo Collor, estes documentos são ainda mais importantes, pois são a “contraprova” que coloca em xeque todo o discurso

⁴ Cf. Brasil, MEC (1992, 1993d e 1994) e FNDE (1995b, 1997b e 1999b).

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 “continuísta” em relação às práticas tradicionais. Neste 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), sinalizavam para a continuidade em relação aos tradicionais mecanismos centralizados e burocráticos, tão permeáveis a particularismos e clientelismos. Contrariamente aos 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 FAE e do 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 descentralizante e participativa, a gestão desses programas foi levada a cabo de forma centralizada na cúpula do Ministério da Educação, 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 “carros-chefe” da assistência aos educandos, percebe-se que ele continuou sendo gerido de forma centralizada, inclusive mantendo os mesmos processos e esquemas que tornavam a gestão dos recursos para o Pnae permeável à corrupção e ao clientelismo político.

A situação do Programa Nacional de Material Escolar (PNME) foi ainda mais dramática, pois, devido ao 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 em relação às tradicionais mazelas, marcadamente centralizada e com a cartelização, 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 “continuísmo” em relação aos governos anteriores, tanto em termos gerais quanto às questões específicas do setor educacional, havendo inclusive um recrudescimento das práticas clientelísticas.

Com relação ao processo de alocação de recursos, observou-se uma ruptura da rigidez alocativa⁵ característica dos anos 70, mesmo 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 dos itens que não é modificado em relação aos governos anteriores diz respeito à fragmentação institucional.⁶ Durante o Governo Collor de Mello, a estrutura organizacional montada no Ministério da Educação para o atendimento das demandas de serviços

⁵ A rigidez alocativa se refletia na definição de objetivos, metas e 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, com isso os órgãos, tanto setoriais, regionais e locais eram tratados como órgãos executores dotados de reduzido grau de autonomia normativa, mesmo quando possuíam autonomia operacional.

⁶ A fragmentação institucional corresponde a uma das facetas da centralização, onde se realiza uma fragmentação horizontal de tal forma que há uma multiplicação de diferentes formas de organizações públicas para atendimento das mais diversas demandas, com sérias conseqüências para a gestão e organização do aparato social do Estado.

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 esses órgãos.

A despeito do discurso modernizante, outro dos elementos que permanece e é até mesmo revigorado é o chamado “sistema de vazamentos”,⁷ por meio do qual viabilizou-se 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-os por apoio político e fortalecimento de suas bases eleitorais.

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. 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 FAE e FNDE, contendo o relato de como foram geridos os programas complementares de assistência aos educandos, verifica-se o quanto continuou centralizada a gestão da política educacional e de seus programas, permeáveis a desmandos e desvios de toda ordem, o que acarretou, inclusive, diversas denúncias de irregularidade.

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

⁷ O sistema de decisão política, de acordo com Gouvêa (1994), mantém a estrutura de gasto assentada sobre um conjunto de instituições e de regras que mantém um verdadeiro e permanente *sistema de vazamentos* que, ao longo dos anos, foi se definindo para acomodar interesses bastantes diversificados e cujos controles são frouxos, formalistas e pouco eficientes. Isto 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.

sua atuação mais voltada para criar efeitos midiáticos, a partir de anúncios ‘bombásticos’ de programas e ações do que efetivamente pela preocupação em viabilizar esses projetos tão efusivamente alardeados. A política educacional foi paradigmática dessa situação, pois muitos planos e metas chegaram a ser anunciados com grande impacto midiático, tais como os planos de atendimento às crianças, redução do analfabetismo, universalização do ensino fundamental, etc., porém, quando se procura 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”.⁸

Gestão das políticas federais para o ensino fundamental no governo Itamar Franco

O diagnóstico sobre a conjuntura brasileira, em que o novo governo sob o comando de Itamar Franco tomava posse, apontava para uma série de problemas a serem enfrentados, 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 contornar a crise que gradativamente vinha assolando a economia do País desde os fins dos anos 70 e atingindo grandes proporções sob 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

⁸ Para Vieira (1998, p. 58), “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”.

do desemprego e, por fim, pelo agravamento da crise fiscal do Estado (Brasil, MEC, 1993c).

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 (Brasil, MEC, 1993c).

Diante dessa conjuntura, algumas ações foram defendidas como prioritárias para a atuação governamental. Dentre elas figuravam, de forma imediata, o combate à fome e à miséria e, como política de médio prazo, investir na melhoria gradativa do atendimento dos chamados serviços sociais básicos, tais como saúde, educação, habitação, etc. (Brasil, MEC, 1993c).

No entanto, percebeu-se que, para o equacionamento desses graves problemas, não bastaria um privilegiamento às questões sociais, sendo necessária uma redefinição dos mecanismos de gestão das políticas públicas. Sendo assim, preconiza-se, a exemplo do discurso do governo anterior, o fomento à participação cooperativa e integrada de todos os entes federados e níveis de governo, 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 por parte da União (Brasil, MEC, 1993c).

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, não somente não se estava preparando adequadamente a população para o seu ingresso no mercado de trabalho quanto se estava deixando a desejar na sua qualificação para a participação política e para o pleno exercício de sua cidadania (Brasil, MEC, 1993b).

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 (Brasil, MEC, 1993b).

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: 1) respeitar as diversidades regionais; 2) envolver efetivamente os diversos atores envolvidos na questão educacional, além dos ligados aos órgãos públicos tradicionalmente encarregados da gestão da política educacional.

Dentre as principais medidas preconizadas para o setor educacional, destaca-se a necessidade de aprofundar os mecanismos que permitissem uma gestão mais descentralizada, compartilhada e cooperativa tanto entre níveis de governo quanto entre esses e a sociedade civil (Brasil, MEC, 1993b).

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 destacava-se a agilidade operacional do processo, a possibilidade e facilidade de articulação com outros programas e, sobretudo, a possibilidade de uma maior eficácia nos mecanismos de controle, fiscalização e alocação de recursos (Brasil, MEC, 1993c).

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, recomendava-se 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 identificado no diagnóstico sobre a situação educacional brasileira diz respeito à configuração política do País. Historicamente, a expressiva maioria dos governos que se sucederam ao comando do País caracterizaram-se pela instabilidade e pelo desleixo com a administração e 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 clientelísticas (Brasil, MEC, 1993c).

As ações prioritárias diziam respeito à necessidade de universalizar o acesso, como 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 (Brasil, MEC, 1993c).

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 no que diz respeito à transparência no processo de gasto. Assim, ao tratar dos mecanismos de financiamento, o documento sinaliza para a adoção de dois critérios fundamentais, a saber: a necessidade da alocação de recursos ser pautada pelo estabelecimento de critérios objetivos e que influenciassem a redução das desigualdades regionais (Brasil, MEC, 1993c).

Ainda no quesito financiamento, destaca-se que as diretrizes básicas que deveriam orientar os esforços do governo Itamar Franco para a área tinham que 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 (Brasil, MEC, 1993c).

No que diz respeito à descentralização, dois fatores são apontados como reforços da argumentação em torno da sua maior eficácia como procedimento de gestão. Primeiramente, este seria o canal mais adequado para permitir que as comunidades beneficiadas estabelecessem as suas prioridades. Complementarmente, fomentar-se-ia a otimização dos recursos, não só pelo maior controle do seu destino e 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,⁹ 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 MEC nº 44/1993, que instituía um Grupo de Trabalho para preparar as diretrizes que norteariam a descentralização do Pnae. Como resultado do aprofundamento das iniciativas de descentralização, em julho de 1994 é 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 seguinte, de 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: a) a repartição dos recursos seria proporcional ao número de alunos matriculados; b) o recebimento dos recursos estaria condicionado à implantação dos Conselhos Alimentares nos municípios; c) 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. Dentre 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, mas adotou efetivamente, inclusive com institucionalização legal, procedimentos

⁹ Segundo 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).

que operacionalizavam o repasse de atribuições e recursos para Estados e municípios.

Dentre 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 material escolar. Ainda no terreno dos programas complementares, cumpre 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 na escola dos alunos carentes residentes em zonas rurais.

Outro item que deve ser mencionado ao se analisar os Relatórios FAE e FNDE do período é a advertência em torno da relevância e importância dos órgãos de representação da FAE nos estados (Refae), a partir das iniciativas de descentralização. As atividades desses órgãos desconcentrados seriam de grande valia, principalmente a de fiscalização, no acompanhamento do adequado 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 esses, posteriormente, repassarem para os municípios que não tinham aderido à municipalização. A outra forma era a municipalização propriamente dita, pois contemplava a remessa de recursos da FAE, diretamente, para os municípios que tinham aderido ao processo de descentralização da merenda escolar.

Estabelecia-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 na frente do governo brasileiro, o dirigismo¹⁰ foi minimizado, 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 ficar 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 em relação às políticas públicas, a alocação de recursos, seus montantes e critérios, passa a ser flexibilizada.

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 pelas mesmas, 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.

¹⁰O dirigismo como característica dos regimes burocrático-autoritários, no entender de Osclak (1982) permite, por um lado, que políticas que afetam profundamente alguns interesses, principalmente do destinatário, podem ser aplicadas com a segurança de encontrar pequena contestação. Por outro, impede o Estado de conhecer seus limites e conseqüências do impacto de suas ações e gastos, pois os dirigentes livres da pressão e da influência dos setores e organizações da sociedade podem com mais tranquilidade estabelecer a agenda de gastos de acordo com seus interesses. Neste caso, a formulação e a implementação de políticas deixam de ser resultados de um processo de negociação e compromisso com os diversos setores sociais e forças políticas e passam a depender mais da iniciativa de grupos técnicos e funcionais de confiança da coalizão dominante.

continuaram sendo concedidos, fiscalizados e avaliados por diferentes órgãos vinculados ao Ministério da Educação.

A crítica a este modelo é de que ele é pouco ágil e eficiente, sendo permeável a superposições de atividades, além de ocasionar a pulverização de recursos e ações. Esses fatores ainda são agravados pelo fato de 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 dos itens importantes 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 Ministério 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” enquanto 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 diz respeito à questão centralização/descentralização.

A despeito do debate sobre este tema e as críticas a um modelo de gestão excessivamente centralizado, remontar ao final dos anos 70 e ter sido incorporado ao discurso oficial de uma 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 de assistência aos educandos.

Mesmo que incipiente, principalmente devido a exigüidade do seu mandato, sob o 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 na qual se repassava para os outros níveis de governo a responsabilidade e os respectivos recursos para que os mesmos executem as políticas, no entanto, o grau de autonomia desses não era pleno, pois parte das diretrizes continuavam sendo emanadas do ministério, estipulando não só o que deve ser feito, mas também como deve ser feito.

Em função de tudo o que foi dito acima, pode-se dizer que, de uma maneira geral, o período considerado foi bastante frutífero para a área, com a educação tendo sido 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 interregno, diversos fóruns e seminários foram concebidos e realizados no intuito 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.

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 atual situação 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 (Cardoso, 1994).

Essa situação teria ocasionado um agravamento das dificuldades enfrentadas pelo Estado, visibilizado, 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, 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 e tecnológico, no intuito de capacitar o País para a competição.¹¹

No programa de governo de Fernando Henrique Cardoso (1994) a educação está incluída dentre as cinco metas 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.

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.¹²

Ao abordar o ensino fundamental, apresenta-se um diagnóstico que aponta sérias deficiências nesse nível de ensino.¹³

¹¹ Três políticas são defendidas para atingir esse modelo no curto prazo: 1) garantir a estabilidade do ambiente econômico; 2) dar indicações claras sobre quais são as prioridades em matéria de política econômica; e 3) formular uma política clara em relação às regras negociadas internacionalmente” (Cardoso, 1994, p. 15-16).

¹² Segundo Cardoso (1994, p. 108), “a alta qualidade da educação, em todos os níveis, deve ser um objetivo central da ação governamental”.

¹³ De acordo com Cardoso (1994, p. 108-109), “o sistema educacional brasileiro caracteriza-se por um padrão caótico e ineficiente”.

Os problemas identificados seriam responsáveis pela elevação das taxas de repetência e evasão, pelos elevados índices de analfabetismo e pelas distorções e desigualdades 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.¹⁴

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).

Entre as principais medidas que reiteram 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 nº 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 1996.¹⁵ A criação do Fundef foi uma estratégia para forçar a regularização, correção de desigualdades regionais,

¹⁴ Para os redatores do programa de governo de Fernando Henrique Cardoso (1994, p. 110), “o problema em nosso país é que se gastam mal os recursos destinados à educação”.

¹⁵ Essa Emenda reafirmou a necessidade de Estados, Distrito Federal 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 obrigarem esses 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.

melhorias na visibilidade e expansão do fluxo de recursos para o financiamento da educação fundamental e com isso buscar soluções para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental, uma vez que um dos principais objetivos do Fundo é o de estimular a melhoria da qualidade do ensino mediante a vinculação de recursos para a capacitação e valorização do magistério.

A descentralização também se justificaria por facilitar o compartilhamento de tarefas entre os níveis de governo (União, Estados e municípios). Complementarmente, como uma forma de 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. Dentre 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 investimento dos mesmos exclusivamente em educação (Cardoso, 1994).

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 (Brasil, MEC, 1995). As ações básicas visavam: 1) garantir que os recursos do FNDE chegassem às escolas e fossem aplicados no ensino fundamental, fiscalizando a correta utilização via controle de resultados; 2) definir conteúdos curriculares básicos, garantindo uma homogeneidade mínima no país; 3) garantir a distribuição do livro didático, primando pela melhoria de sua qualidade; 4) descentralizar e aumentar o suprimento de merenda escolar; 5) priorizar atendimento aos chamados “bolsões de pobreza”, a serem definidos pelo Programa Comunidade Solidária, como política complementar (Brasil, MEC, 1995); 6) aperfeiçoar sistema de avaliação do ensino fundamental; e 7) definir e implementar um sistema de estatísticas educacionais.

No sentido de garantir que os recursos chegassem rapidamente à escola, foi criado, em 1995, o Programa Manutenção e Desenvolvimento da Educação (PMDE), também conhecido como

Dinheiro na Escola,¹⁶ 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 do 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 estão condicionados à dimensão do alunado atendido pelas mesmas e à região geográfica em que se inserem. Neste caso, o Programa confere às Regiões Centro-Oeste (exceto Distrito Federal), Nordeste e Norte um valor por unidade superior àquele destinado às escolas das regiões Sudeste e Sul. Alterou-se, dessa forma, a prática clientelista e de “balcão de negócios”, que pautava a distribuição de recursos da quota-parte federal do salário-educação.

Ainda, em 1995, ao advertir no Plano Plurianual para 1996-1999 sobre a escassez de recursos estatais, 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 em infra-estrutura. De acordo com o texto do PPA (Brasil, MPO, 1996, p. xi-xii), 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”.

Quanto às diretrizes da ação de governo que digam respeito às gestões do ensino fundamentais, propunham-se: Estratégia 1: “descentralização das políticas públicas para estados e municípios, setor privado e organizações não-governamentais”; Estratégia 2: “melhoria educacional, com ênfase na educação básica; mobilização da sociedade e de todo o governo para a erradicação da miséria e da

¹⁶ Por meio de Medida Provisória, editada em dezembro de 1998, passou a denominar-se Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

fome”; Estratégia 3: “melhoria educacional, com ênfase na educação básica” (Brasil, MPO, 1996, p. 14-16).

Sendo a educação considerada como um dos setores estratégicos para dar suporte ao sucesso do novo modelo de desenvolvimento, destaca-se a necessidade de universalizar o 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 a baixa produtividade e competitividade dos setores produtivos nacionais.¹⁷

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” (Brasil, MPO, 1996, p. 36).

O tema gestão também constou na LDO promulgada em 1995, na parte das “Metas da administração pública federal”. Dentre essas se destacam o incentivo às parcerias com estados e municípios, a redução das desigualdades regionais e a modernização da administração por intermédio da racionalização dos gastos e da descentralização. Em linhas gerais, mantém 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”.

No ano de 1997, destaca-se na LDO o item que trata da “Organização e estrutura dos orçamentos” em função deste disciplinar o 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

¹⁷ Plano Plurianual (1996-1999), item “Políticas e reformas para o desenvolvimento” (Brasil, MPO, 1996).

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, neste período, são bastante elucidativos das transformações e 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 com relação à implementação de novos programas, assim como na reformulação daqueles que já estavam em operação.

Portanto, como principal característica aponta-se a efetivação das propostas candentes nos debates sobre a gestão da política educacional, pelo menos desde o início dos anos 90. Acentuava-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.¹⁸

Com relação à gestão da política educacional e, mais especificamente, 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

¹⁸ Isso fica bastante claro já na “Apresentação” do Relatório FAE, de 1995, na qual afirma-se 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, de 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” (FAE, 1995, p. 3).

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.

No que diz respeito ao “dirigismo”, pode-se afirmar que esse 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 para si a responsabilidade pela elaboração dos planos e metas, assim como pelas diretrizes e formas de operacionalização. Uma das formas de viabilizar esse procedimento foi a vinculação dos critérios de liberação de recursos ao enquadramento nas diretrizes, processos e critérios estabelecidos pelo Ministério.

Existiu, também, à chamada “focalização” de políticas, no qual pelo menos duas formas de encaminhamento podem ser mencionadas. Em uma, denominada focalização no universal, que não rompia a universalização,¹⁹ mas cuja focalização recairia sobre determinadas clientela consideradas mais necessitadas dentro o universo de beneficiários de determinada política pública. Como exemplo, pode-se citar o Pnae. Dentre 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, como uma forma de compensar as piores condições de alimentação dessas crianças. Em outra, ocorreu a focalização socio regional como critério para a alocação de recursos federais: 1) com o impulso dado à execução do Projeto Nordeste e a implementação do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola/MEC) que se destina aos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste;²⁰ 2) pela priorização, a partir de 1995, conferida aos recursos do 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 3) pelo adicional *per capita* alocado nos municípios das Regiões Centro-Oeste (exceto Distrito Federal), Nordeste e Norte, por intermédio do PDDE.

Quanto à fragmentação institucional, há uma mudança significativa sob a administração de Fernando Henrique Cardoso. Ancorado em discurso que primava pela eficiência e agilidade do Estado, a estrutura do Ministério da Educação foi “enxugada”. Dessa maneira, houve a fusão de órgãos que exerciam funções similares – fusão da FAE e do FNDE –, no intuito de se ter um maior controle sobre os processos, assim como tornar mais eficiente a gestão, eliminando as superposições de atividades, características de modelos com grande fragmentação institucional. No entanto, com o novo modelo implementado, descentralizador da execução, a fragmentação pode ter sido “jogada” para a ponta do sistema, onde há uma pulverização dos executores, mesmo que estes devam seguir as diretrizes emanadas de um único centro formulador, o Ministério da Educação.

Da mesma maneira, com esses novos mecanismos de gestão reduz-se o espaço para a alocação de recursos pelo tradicional

¹⁹Havia nos anos 90 uma corrente de opinião que defendia a eliminação da universalização do atendimento das políticas públicas e sociais, substituindo esse procedimento pela focalização, ou seja, priorizando e dando exclusividade ao atendimento de um público que se pressupõe efetivamente necessitado dessas políticas. Dessa maneira, as ações deveriam ser focalizadas em regiões e grupos mais carentes, ao invés da universalização e, dessa forma, a alocação dos recursos seria vinculada ao atendimento de determinados programas e estes, por sua vez, dirigidos para problemáticas e públicos específicos.

²⁰O Fundescola/MEC 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.

“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.

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, mas também dando 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 um 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 mantinha sob sua responsabilidade todo o processo, desde a formulação até a execução, sofreu uma redução profunda.

No entanto, não é consensual a conclusão de que os processos de gestão foram efetivamente descentralizados. Caso a compreensão em torno da descentralização remeter à sua concepção original, a qual indicava a primazia da autonomia e dos mecanismos de participação na formulação de políticas, conclui-se 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? Esta 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”. Isto 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 em nível nacional na formulação de políticas por parte dos outros níveis de governo e por parte da sociedade civil e demais atores envolvidos com a problemática educacional ainda são elementos que podem acarretar limitações para a melhoria dos serviços educacionais no Brasil.

Conclusões

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 devido à profundidade das mudanças, mas também pelo fato de ainda estarem em curso. Mesmo assim, tendo presente estes 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 “chaves”, devido à relevância que assumiram para o debate sobre as diretrizes que deveriam orientar a implementação de políticas públicas e, principalmente, das voltadas para o setor educacional.

Sem dúvida, dentre estes conceitos, o que mais pautou o debate foi o de descentralização. Tema polêmico, apesar da quase unanimidade a seu favor em, pelo menos, alguma de suas modalidades o encaminhamento dos processos de descentralização da gestão da política educacional brasileira voltadas ao ensino fundamental apresenta elementos que a colocam como um dos principais avanços em termos de gestão de políticas públicas. Por outro lado, devido à forma como vem sendo conduzida a sua implementação, pode ser passível de problematização, como um limite à melhoria efetiva da oferta de serviços educacionais.

A argumentação em torno dos avanços que a descentralização representaria para a gestão da política educacional

fundamenta-se no fato que esse 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; tornaria o processo mais transparente, pois permitiria à população local acompanhar e fiscalizar a devida aplicação dos recursos e prestação dos serviços.

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 discurso 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 ficou restrita ao plano discursivo. Coube, então, à administração Itamar Franco as primeiras iniciativas para que 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 o processo de descentralização é aprofundado.

Sendo assim, em função de o processo de descentralização ter tido um maior impulso sob a administração de Fernando Henrique Cardoso, a discussão terá como base as diretrizes adotadas em sua 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 transparência nos critérios de alocação de recursos, etc.

Em que pese 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 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 na execução, 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 de “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, inclusive da concepção e planejamento das políticas, como seria de esperar caso houvesse efetiva autonomia cooperativa englobando todos os setores e níveis de governo envolvidos 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 grande maioria das municipalidades brasileiras, de uma sociedade civil organizada. Sendo assim, muitos Conselhos são descaracterizados em sua função 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 destaque 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 90, com o agravamento da crise fiscal do Estado, o debate sobre a eficiência no

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 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, tornando a gestão permeável aos tradicionais particularismos e clientelismos.

Sendo assim, ao longo da década, avança-se no processo de normatização do financiamento e repasse de recursos. Dentre os principais móveis para esses novos procedimentos, está a necessidade de aumento da eficiência e de 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, foi a tônica desse governo.

Sob a administração de Itamar Franco, embora tenha havido uma melhor definição de critérios e uma maior transparência na alocação dos recursos, a forma de 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.

Outro tema que esteve em pauta foi a discussão sobre o federalismo e a definição clara de atribuições entre os diferentes níveis de governo. Esse é um 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 à estrutura de poder estava assentada em bases autoritárias e centralizantes.

Dentre 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 outras. 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 da década de 90 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 planos de governo o compromisso com essa questão.²¹

²¹No 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". 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" (Cardoso, 1994, p. 113 e 117).

Como nos outros itens, o governo de Collor de Mello não efetivou alterações que levassem a uma maior integração e 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, e estão articulados às proposições de alterações nos marcos legais que regiam a gestão da política educacional.

Já nas propostas de governo do então candidato Fernando Henrique Cardoso para a área educacional estava explicitada a necessidade de modificar a legislação brasileira do setor, no intuito de permitir uma maior “flexibilidade” e, com isso, possibilitar a implementação de novas diretrizes que habilitariam o setor educacional a cumprir a importante missão de auxiliar na implantação e consolidação de um novo projeto de desenvolvimento.

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

Da mesma forma que no caso da discussão sobre a descentralização, adverte-se que essas novas regulamentações, a despeito do discurso, podem não institucionalizar formas cooperativas de relações entre os níveis de governo que contemplem a autonomia dos outros entes federados. Ou seja, apenas se estaria repassando para Estados e municípios a responsabilidade sobre a execução de políticas concebidas em nível federal, reproduzindo o tradicional centralismo na formulação de políticas públicas.

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, permitirem uma pulverização na base e, dessa forma, não conseguir eliminar as superposições.

Feitas essas considerações, a título de conclusão, ratifica-se o desejo de que o atual processo de mudanças na gestão da política educacional voltados para o ensino fundamental possa conduzir a uma melhoria efetiva da oferta de serviços educacionais pressupostos insubstituível para a construção de um país mais justo e democrático.

Referências bibliográficas

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. *A federação em perspectiva*. São Paulo: Fundap, 1995. (Ensaio selecionado).
- BOTH, Ivo José. *Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. Campinas: Papirus, 1997.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 set. 1996. p. 18109. Instituição do Fundef.
- BRASIL. Lei nº 8.074, de 31 de julho de 1990. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1991, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 ago. 1990. p. 14631.
- _____. Lei nº 8.211, de 22 de julho de 1991. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1992, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 jul. 1991. p. 14601.
- _____. Lei nº 8.447, de 21 de julho de 1992. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1993, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 jul. 1992. p. 9657.

BRASIL. Lei nº 8.694, de 12 de agosto de 1993. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual de 1994 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 ago. 1993. p. 11697.

_____. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. *Coleção de Leis da República Federativa do Brasil*, Brasília, v. 186, n. 8, p. 2749-2818, ago. 1994.

_____. Lei nº 8.931, de 22 de setembro de 1994. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual de 1995 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 set. 1994. p. 14377.

_____. Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária 1996 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 jul. 1995. p. 11157.

_____. Lei nº 9.293, de 15 de julho de 1996. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 1997 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 jul. 1996. p. 13057.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 6º, parágrafo 7, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 dez. 1996. p. 28442.

_____. Lei nº 9.473, de 22 de julho de 1997. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária 1998 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 jul. 1997. p. 15801.

_____. Lei nº 9.692, de 27 de julho de 1998. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária 1999 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 jul. 1998.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Planejamento. *Plano Plurianual (PPA) 1991/1995*. Brasília, 1990.

BRASIL. Ministério da Educação – 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.

_____. *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação 1991/1995*. Brasília, 1990.

_____. *Sistemática para financiamento de projetos na área de educação básica*. Brasília, 1993d.

BRASIL. Ministério da Educação – MEC. Secretaria de Ensino Fundamental. *Relatório anual de atividades: 1992*. Brasília, 1993e.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura – MEC. *Sistemática para financiamento de projetos na área de educação básica*. Brasília: MEC: Inep, 1992.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto – MEC. *Planejamento político-estratégico: 1995/1998*. Brasília, 1995.

_____. *Sistemática de financiamento da educação básica*. Brasília, 1994.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO. Secretaria de Planejamento e Avaliação. *Plano Plurianual (PPA) 1996-1999: mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, 1996.

BRASIL. Presidência da República. *Brasil: um projeto de reconstrução nacional*. Brasília, 1991a.

- BRASIL. *Educação e cidadania plena: um projeto brasileiro*. Brasília, 1991b.
- _____. *Os poderes constituídos e a convivência democrática*. Brasília, 1991c.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. *Auditoria operacional nos programas de suplementação alimentar do governo federal*. Brasília, 1993.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Avança, Brasil: mais 4 anos de desenvolvimento para todos: proposta de governo*. Brasília: [s. n.], 1998.
- _____. *Mãos a obra Brasil: proposta de governo*. Brasília: [s. n.], 1994.
- CASTRO, Jorge Abrahão. *O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80*. Campinas, 1997. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.
- COLLOR DE MELLO, Fernando. *Diretrizes de ação do governo Collor*. Brasília, [s. n.], 1989.
- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Niterói: Ed. UFF; Brasília: Flacso do Brasil, 1991.
- DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista USP*, São Paulo, v. 17 , n. 1 , p.86-101, março/abril/maio 1993.
- FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995. p. 19-38.
- FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE – FAE. *Relatório de atividades*. Brasília, 1990.
- FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE – FAE. *Relatório de atividades*. Brasília, 1991.
- _____. *Relatório de atividades*. Brasília, 1992.
- _____. *Relatório de atividades*. Brasília, 1993.
- _____. *Relatório de atividades*. Brasília, 1994.
- _____. *Relatório de atividades*. Brasília, 1995.
- _____. *Relatório de atividades*. Brasília, 1996.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. *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, 1995a.
- _____. *Relatório de atividades*. Brasília, 1996.
- _____. *Relatório de atividades*. Brasília, 1997a.
- _____. *Relatório de atividades*. Brasília, 1998.
- _____. *Relatório de atividades*. Brasília, 1999a.
- _____. *Resolução nº 4, de 21 de janeiro de 1999*. Normas para assistência financeira a programas e projetos educacionais. (sistemática). Brasília, 1999b.

- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. *Resolução nº 5, de 26 de maio de 1997*. Normas para assistência financeira a programas e projetos educacionais. (sistemática). Brasília, 1997b.
- _____. *Resolução nº 19, de 26 de julho de 1995*. Normas para assistência financeira a programas e projetos educacionais. (sistemática). Brasília, 1995b.
- GOUVÊIA, Gilda P. *Burocracias e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994. 320 p.
- LEAL, Maria Cristina. Educação brasileira nos anos 90: a busca de adequação à ordem social globalizada. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p. 385-404, jul./set. 1998.
- MELLO, Guiomar; SILVA, Rose. *Política educacional no governo Collor: antecedentes e contradições*. São Paulo: Iesp, 1992.
- MENEZES, Raul Miranda. *Análise documental e revisão bibliográfica da gestão do ensino fundamental no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1999)*. Brasília, 2000. Relatório de pesquisa nº 2. Mimeografado.
- _____. *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, 2000. Relatório de pesquisa nº 1. Mimeografado.
- MENEZES, Raul Miranda. *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, 2001. Relatório de pesquisa nº 3. Mimeografado.
- OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.
- OSCLAK, O. Políticas públicas e regimes políticos: reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 17-59, jan./mar. 1982.
- SAVIANI, Demerval. *A nova lei da educação – LDB: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Ed. Associados, 1997.
- TIRAMONTI, Guilhermina. O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 100, p. 79-91, 1997. Número temático especial: Globalização e políticas educacionais na América Latina.
- TREIN, Eunice S.; NUNES, Lizete C. P. As políticas educacionais do governo Collor. Uma análise crítica. *Contexto e Educação*, Ijuí, v. 6, n. 24, p. 58-74, out./dez. 1991.
- VIEIRA, Sofia Lerche. *Política educacional em tempo de transição (1985-1995)*. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998. Tese apresentada no concurso de professor titular em Educação na Universidade Estadual do Ceará.