

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

Tese de doutoramento

**O processo de gasto público na área de educação no Brasil:
o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80.**

Jorge Abrahão de Castro

Orientador: Prof. Dr.º Pedro Luiz Barros Silva

*Este exemplar corresponde ao original da tese
deputada por Jorge Abrahão de Castro em 07/03/97
e orientada pelo Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva.
CPG/IE, 07/03/97.*



Campinas, fevereiro de 1997

UNIDADE	0C
N.º CHAMADA:	11111111
V.	El
TOMBO BC/	30277
PROC.	281197
C	☐
D	☒
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	21/05/97
N.º CPD	

CM - 01098079-8

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

C279p Castro, Jorge Abrahão de
O processo de gasto público na área de educação no Brasil:
o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80. -- Campinas,
SP : [s.n.], 1997.

Orientador: Pedro Luiz Barros Silva.
Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campi-
nas. Instituto de Economia.

1. Educação - Brasil - Dotação Orçamentária. 2. Educação -
Financiamento - Brasil. I. Silva, Pedro Luiz Barros. II. Universida-
de Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Tese apresentada como exigência parcial para a obtenção do Título de Doutor em Economia, na Área de concentração: Políticas Sociais, do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação do Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva.

Comissão Julgadora:

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
------------------------	-----------

PARTE I - Arenas, atores e interesses do processo de gasto público do Ministério da Educação e Cultura

Capítulo 1 - Arenas, atores e interesses

1.1. Definição das arenas decisórias	21
1.2. Atores e interesses.....	26

Capítulo 2. Arena central: abrangência, atores e interesses

2.1. Arena central.....	29
2.2. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).....	35

Capítulo 3. Arena da educação básica: abrangência, atores e interesses

3.1. Arena setorial da educação básica.....	39
3.2. Arena programática dos acordos internacionais.....	43

Capítulo 4. Arena da educação superior: abrangência, atores e interesses

4.1. Arena setorial da educação superior.....	47
4.2. Arena programática das ações de infra-estrutura física.....	52
4.3. Arena programática da “manutenção e desenvolvimento da pós-graduação”.....	54

Capítulo 5. Arena da assistência ao educando: abrangência, atores e interesses

5.1. A arena setorial da assistência ao educando.....	58
5.2. Arena programática do “apoio alimentar e nutricional ao escolar”.....	61
5.3. Arena programática do “apoio didático pedagógico”.....	65
5.4. Arena programática do “apoio complementar ao escolar.....	71

PARTE II - O Processo de gasto público do Ministério da Educação e Cultura

Capítulo 1. O processo de gasto público da arena central

1.1. Arena central.....	77
1.2. O processo de gasto público do FNDE.....	110
1.3. Conclusão.....	119

Capítulo 2. O processo de gasto público da arena da educação básica	
2.1. Arena setorial da educação básica.....	122
2.2. Arena programática dos acordos internacionais.....	148
2.3. Conclusão.....	152
Capítulo 3. O processo de gasto público da arena da educação superior	
3.1. Arena setorial da educação superior.....	155
3.2. Arena programática das ações de infra-estrutura física das IES.....	179
3.3. Arena programática da “manutenção e desenvolvimento da pós-graduação”.....	185
3.4. Conclusão.....	191
Capítulo 4. O processo de gasto público da arena da assistência ao educando	
4.1. Arena setorial da assistência ao educando.....	194
4.2. Arena programática do “apoio alimentar e nutricional ao escolar”.....	202
4.2.1. A relação da FAE com os produtores privados.....	209
4.3. Arena programática do “apoio didático pedagógico”.....	213
4.4. Arena programática do “apoio complementar ao escolar”.....	220
4.5. Conclusão.....	223

CONCLUSÃO

Conclusão.....	229
----------------	-----

ANEXOS

Anexo I - Estatísticas Básicas.....	239
Anexo II - Fluxos e Quadros.....	255
Anexo III - Fontes	
1. Documentos.....	269
2. Legislação.....	270
3. Jornais.....	271
4. Bibliografia.....	273

Introdução

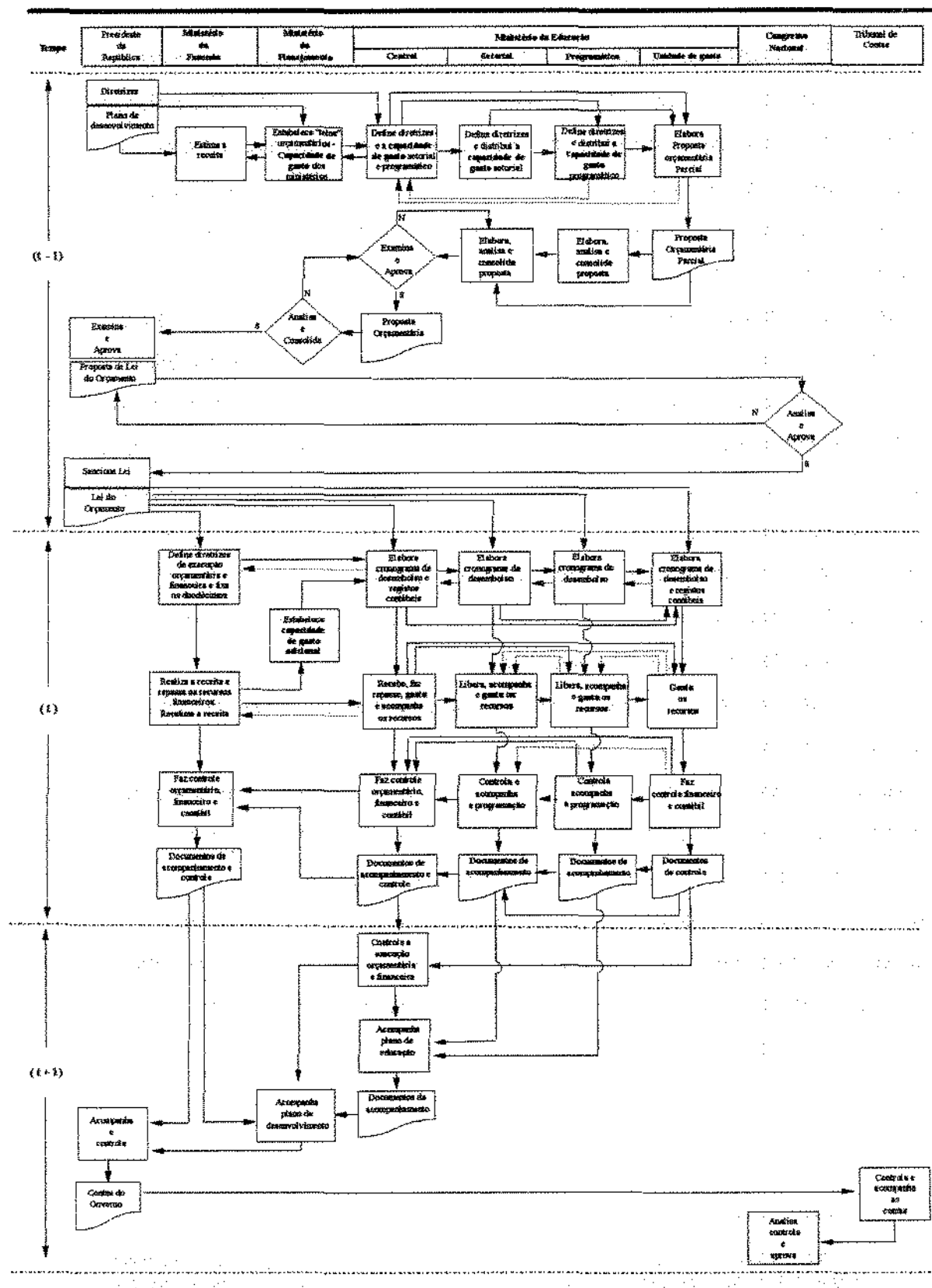
Este trabalho procura contribuir para a compreensão do processo político-organizacional que estruturou o gasto público do Ministério da Educação e Cultura (MEC) durante os anos 80. Seu objetivo é descrever e analisar como se moldaram e funcionaram os mecanismos de decisão dos gastos públicos de responsabilidade do MEC e que práticas políticas e administrativas foram desenvolvidas entre os dirigentes e burocratas deste Ministério, dirigentes regionais e locais, parlamentares, empresários, professores universitários e demais atores organizados, para conseguirem prevalecer seus interesses na definição dos gastos do Ministério durante a década de 80, principalmente no período da transição do regime militar para o governo civil.

O processo de gasto que permitia o desenvolvimento das ações de responsabilidade do MEC foi compreendido, para efeito deste trabalho, como sendo essencialmente a tomada de decisão e as práticas administrativas de dirigentes e burocratas que, a partir de determinada estrutura jurídico/institucional¹ e sob a influência política dos atores organizados, operaram a captação de parte dos recursos arrecadados pelo governo federal, efetuando em seguida a sua distribuição para os diversos setores e programas até chegar às unidades de gastos que, então, se encarregavam da realização do dispêndio final.

Para melhor compreensão desse processo, apresenta-se, na figura 1, a seguir, o seu fluxo decisório, chamando a atenção para o aspecto fundamental de que o processo do MEC estava inserido no processo de gasto público mais geral do governo federal, que compreendia o conjunto de procedimentos que efetuavam a previsão e articulavam a extração de certo montante de poder de compra dos agentes privados pelo Estado, sob a forma de tributos – o que configura a retirada deste montante dos circuitos exclusivamente privados das trocas mercantis – até a previsão da capacidade de gasto e a execução do gasto final pelo Estado – salários, transferências ou aquisição de bens e serviços –, o que pode ser visto como uma devolução ao circuito de trocas mercantis deste poder de compra.[Prado (1991)]

¹ A “estrutura jurídico/institucional” era as restrições impositivas dadas pelo aparato jurídico/institucional composta por regras, normas e parâmetros de partilha e vinculação definidas na legislação fiscal e orçamentária contidas na Constituição Federal e na legislação complementar e ordinária subsequente; normas e critérios de prioridade estabelecidos em planos nacionais e setoriais; regras e normas de elaboração e execução orçamentária. Estes elementos são mais estáveis na dimensão temporal.

O processo de gasto público do Ministério da Educação e Cultura
1980 - 1988



Fonte: Constituição Federal e Leis complementares e ordinárias

O ordenamento lógico do fluxo decisório apresentado na figura 1 mostra que o processo de gasto do MEC tinha início no momento da formulação do orçamento anual (tempo t-1), cuja primeira etapa começava com a definição das bases da proposta orçamentária da União, mediante a determinação da receita estimada para a União e a fixação da capacidade de gasto² por grandes agregados econômicos – pessoal, outros custeios e capital – para o Ministério.

A definição da capacidade de gasto do Ministério tomava como base cada fonte de recursos e suas correspondentes estruturas de partilha e vinculações definidas na estrutura de financiamento da área de educação – legislação fiscal e orçamentária contidas na Constituição Federal e na legislação complementar e ordinária subsequente –, na política orçamentária do governo federal e nas negociações e procedimentos político/administrativos³ realizados entre os dirigentes do MEC e os da área econômica do governo federal.

Após esta definição, os dirigentes centrais – ministro, secretário geral e assessores – e a burocracia especializada do MEC iniciavam os procedimentos político/administrativos que davam forma ao orçamento do Ministério para o ano seguinte (tempo t). Iniciava-se, então, uma série de atividades no sentido da repartição da capacidade de gasto entre os vários setores e programas de atuação do Ministério, levando em consideração as seguintes variáveis:

- i) a tipificação dos gastos (dívida, pessoal e encargos, operações de crédito, outros custeios e capital);
- ii) as normas de distribuição estabelecidas no conjunto legal que dá base à estrutura de financiamento; e
- iii) os interesses dos dirigentes do MEC e daqueles atores com fortes recursos de poder e cuja presença era vista como desejável por estes dirigentes.

As decisões tomadas no núcleo central de decisão do Ministério – ministro, secretário geral e assessores –, considerando estas variáveis, principalmente, a influência dos diversos atores cujos interesses giram em torno dos gastos setoriais, determinava-se a distribuição da capacidade de gasto entre os vários setores de gastos existentes no MEC – educação básica, educação de

² A “capacidade de gasto” está sendo entendida como poder de dispêndio orçamentário e financeiro colocado à disposição de cada esfera de governo de acordo com a estrutura jurídico/institucional prevalecente. Era essa capacidade que facultava a uma determinada unidade de gasto dispor de recursos orçamentários e financeiros para execução de seus programas, projetos e atividades de trabalho. No caso deste trabalho, o poder de dispêndio era proveniente da arrecadação tributária e demais recursos sob direta responsabilidade do governo federal, de acordo com as disposições constitucionais e demais leis complementares vigentes.

³ Os “procedimentos político/administrativos” eram processos decisórios e rotinas burocráticas que ocorreram sob as restrições estabelecidas pelos elementos estruturais. Incluía, também, aspectos de certa cultura burocrática e mecanismos informais de articulação entre os diversos atores participantes, principalmente, da burocracia estatal com os agentes privados. Estas variáveis sofriam alterações mais rapidamente.

adultos, superior, média, especial, educação e desporto e assistência ao educando. Esta determinação tinha como produto a geração da matriz fonte/tipo de gasto setorial que detalhava para cada órgão setorial – secretarias que tratavam de tópicos específicos da política de educação – as fontes de financiamento e os respectivos tipos de gastos em grandes agregados econômicos.

Tomando como base essa matriz, procedia-se à determinação da capacidade de gasto dos programas e das unidades de gastos, compondo-se a matriz fonte/tipo de gasto programático – relação entre as fontes de financiamento e os correspondentes tipos de gastos realizados nos programas desenvolvidos em cada órgão setorial. As variações em termos reais dos valores de cada elemento dos vetores componentes da matriz estiveram na dependência da estrutura jurídico/institucional e dos procedimentos político/administrativos.

Portanto, a resultante da ação dos atores neste momento do processo gerava uma determinada capacidade de gasto, entendida aqui como o poder de dispêndio autorizado na lei orçamentária, no tempo $t-1$, que estava disponível para realização dos gastos no período de tempo t . Essa permissão político/institucional facultava a uma determinada unidade de gasto dispor de recursos financeiros, no tempo t , para execução de seus projetos e atividades. Representava a transformação de uma determinada proposta política em intenção objetiva de governo, que se manifestava de forma orçamentária. As resultantes eram expressas no orçamento anual enquanto prioridades “monetizadas” e detalhadas em projetos e atividades do Ministério a serem executados no ano seguinte.

No momento da execução orçamentária e financeira (tempo t), os dirigentes e a burocracia ministerial operavam um conjunto de rotinas e processos decisórios de gestão do caixa, sob as restrições das normas de execução orçamentária e financeira e do orçamento anual. Essas regras de execução orçamentária ditavam o grau e o rigor com que o orçamento anual devia ser seguido, as regras de repasses, os contingenciamentos e as regras de controle, em geral de caráter mais burocrático e administrativo. Essencialmente, nesse momento, os operadores do processo tomavam as decisões que determinavam os fluxos de recursos financeiros para a realização do gasto público.

Neste instante de implementação do orçamento, existia uma resultante orçamentária que era a capacidade de gasto adicionada que representava a capacidade de gasto no tempo $t-1$, ajustada, quando era o caso, por lei que autorizasse a abertura de créditos adicionais, com base em eventual excesso de arrecadação, e uma resultante financeira que era o gasto efetivo representando a devolução ao circuito de trocas mercantis do poder de compra captado pelo Estado.

Na perspectiva temporal, esses momentos tinham características próprias e ocorriam de forma sequencial, com os momentos $t-1$ e t formando um ciclo contínuo com início na transformação das políticas públicas em programas, projetos e atividades com capacidade de gastos estabelecida no orçamento anual; em seguida ocorria a implementação desses programas, projetos e atividades que necessitavam ou não de revisões; quando estas ocorriam o fluxo decisório se repetia “ n ” vezes, até que ao final do exercício chegava-se aos gastos efetivos.

O momento $t+1$ não possuía uma resultante em termos de gasto, pois correspondia ao acompanhamento e controle *ex-post* do processo de gasto: controle interno, realizado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; o controle externo, realizado pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

A distinção do processo de gasto em fluxo composto por três momentos contínuos, apresentada na figura 1, não foi considerada apenas por uma questão temporal, mas porque são momentos distintos de decisões, constituindo-se em situações particulares nas quais se condensaram conflitos, disputas por alternativas e oportunidades especiais de afastamento ou aproximação entre metas, meios e estratégias.

Além dos elementos formais⁴, o processo de gasto comportou outros elementos, paralelos e informais⁵ – representados no fluxo pelas linhas tracejadas –, que foram estabelecidos entre os diversos atores, não obedecendo à linha de autoridade formalmente estruturada entre os diversos núcleos decisórios. Embora aparentemente predominasse o *ethos* burocrático no decorrer do processo de gasto público do Ministério – a face mais visível do processo foi a operacionalização dos recursos públicos sob direto comando da burocracia pública federal a partir das normas e da estrutura administrativa do aparelho do Estado – a tomada de decisão sofreu influências dos procedimentos político/administrativos informais que estavam fora dos canais convencionais,

⁴ O elemento formal era dado pela *estrutura jurídica/institucional* que estabelecia as regras do jogo de modo mais permanente. Esta estrutura, no entanto, era produto histórico da ação de atores, que ao juntar forças suficientes, em vez de participar do jogo de acordo com as regras preestabelecidas, efetuavam modificações nas regras, com o intuito de se favorecer de forma mais permanente. Por isso, as estruturas eram elementos estáveis no curto e médio prazo, mas que sofriam a ação desestabilizadora dos atores na defesa de seus interesses no longo prazo. No processo de gasto público, considera-se, ainda, que existia um grau de determinação que levava a que os *procedimentos político/administrativos* dos atores estivessem, em parte, sujeitos às restrições dadas por um aparato jurídico/institucional que dava, em grande medida, o grau de liberdade com que os atores poderiam atuar nos *loci* decisórios. Quanto mais a *estrutura jurídica/institucional* condicionava, em cada fonte, os usos dos recursos aos setores, programas ou a ações específicas, menor era o grau de interferência informal dos atores no *procedimento político/administrativo* de determinação da capacidade de gasto deste ou daquele programa, assim como podia significar, também, um aporte “seguro” de recursos para o programa que estivesse sendo privilegiado pela estrutura legal.

⁵ Para Kenis e Scheneider (1991), no ponto de vista da *Network*, as modernas tomadas de decisão políticas não podem ser adequadamente entendidas, exclusivamente, com o foco nos arranjos políticos formais. As políticas são formuladas e implementadas em grau crescente nas infra-estruturas políticas informais fora dos canais convencionais, tais como Legislativo, Executivo e organizações administrativas.

reforçando a formação de trama de interesses⁶ em torno dos setores e programas de gasto do Ministério. Isto significa que o acesso dos atores ao *loci* decisório não foi definido apenas por normas e mecanismos formalmente estabelecidos, mas, também, por regras informais praticadas pelos grupos de interesses e pelos dirigentes e a burocracia pública em cada conjuntura.

O processo em cada setor possuía, também, modos e mecanismos de intermediação e articulação de interesses próprios e estava sob influência direta da ação dos atores políticos e sociais que, na defesa de seus interesses, disputavam a capacidade de gasto disponível, enquanto concorrentes no jogo que se travava nas instâncias decisórias sobre os gastos do Ministério. Portanto, o processo de gasto foi condicionado pela ação dos diversos atores sociais e políticos que procuravam impor seus interesses na determinação e realização dos gastos, na temporalidade dos gastos, na definição dos princípios estruturadores do processo em cada setor ou área programática que se quis manter, reestruturar e implantar.

A ação dos atores tinha uma direção associada a sua capacidade de atuação e ao conjunto de alternativas políticas diante dos quais eles se posicionavam, para concretização de determinados objetivos. A direção da ação dos atores delimitava um "campo de forças" onde se definiam as formas de interação possíveis entre os participantes, sempre que determinado "interesse particular" foi objeto de disputa. O "campo de força" podia assumir algumas formas peculiares em relação aos interesses em jogo, a depender da natureza dos processos de negociação/interação entre os atores⁷. Foi como resultante da ação direcionada que a capacidade de gasto do MEC se dirigiu para este ou aquele setor, programa, projeto ou atividade.

A escolha do processo de gasto público do MEC, para ser o foco da análise, justifica-se porque o problema do gasto público sempre foi uma questão importante na discussão sobre educação no Brasil, uma vez que esse benefício, ao situar-se no âmbito das responsabilidades do poder público, como uma das áreas que compõem o núcleo central dos atuais sistemas de proteção

⁶ A noção de trama de interesse aqui utilizada aproxima-se, de certa forma, do conceito de "rede de políticas" (*policy networks*) utilizado por Heclo (1978) e que significa a forma específica que assumem as relações entre um conjunto de atores participantes ou interessados em uma determinada intervenção estatal setorial. Segundo Heclo, essas redes abrangeriam segmentos da burocracia pública, grupos de interesse, especialistas e intermediários de tipo diverso, dependendo do setor de intervenção considerado e constituindo uma jurisdição decisória fechada relativamente autônoma em relação à coordenação central do governo. [Silva (1992)]. De acordo com Kenis e Sheneider (1991), a *policy networks* não é uma teoria *strictu sensu* mas, antes, uma ferramenta aceitável para descrever e medir a *policy making* caracterizada pela predominância de relações informais, descentralizadas e horizontais dentro do processo político, cujo domínio analítico está no nível setorial da política e a lógica dominante na tomada de decisão segue mais o estilo da barganha do que o da confrontação.

⁷ Tendo em vista o jogo de valores e recursos de poder, pode-se ter um campo de forças no qual se distribuem os seguintes tipos de reações dos atores: i) cooperação (recursos fortes/valores pró-política); ii) oposição (recursos fortes/valores contra política); iii) conformidade (recursos fracos/valores pró-política); e iv) desinteresse (recursos fracos/valores contra política). [Draibe (1991)]

social dos Estados modernos, absorve uma quantidade expressiva dos recursos públicos⁸. Esses recursos propiciam as principais condições materiais para viabilizar os gastos na formulação e implementação das políticas educacionais. Podem, portanto, ser um limite, um obstáculo intransponível ao atendimento das demandas por educação e das demandas por recursos do próprio sistema⁹. Neste sentido, esta questão mobilizou um espectro razoável de atores e interesses, desde os dirigentes do Ministério, dos estados e municípios e sua burocracia, passando por empresários do ensino, produtores de bens e serviços, lobistas, professores, políticos e até setores populares¹⁰.

A partir do início da década de 80, o problema dos gastos ganhou centralidade na agenda da área de educação, como consequência de duas ordens de questões extra-área: a crise econômica e as transformações no quadro político-institucional. Na primeira, a intensidade das dificuldades econômicas do país determinou a adoção de medidas de ajuste com fortes rebatimentos recessivos e sérios impactos nas finanças públicas, que colocaram como preocupação central dos atores que circundam a educação a possibilidade da diminuição dos recursos para a área e, conseqüentemente, o aumento das dificuldades na viabilização dos gastos, mediante o fundo público, impôs discussões a respeito de como mobilizar recursos adicionais para a realização dos gastos, que cortes realizar e a necessidade de correção das distorções¹¹ na utilização dos recursos.

As transformações no quadro político e institucional da década 80, principalmente o revigoramento político das instâncias regionais e locais, colocaram em questão o papel *centralizador*¹² e o *dirigismo* desenvolvido pelo Ministério no decorrer da década de 70 e a

⁸ No caso brasileiro, os recursos destinados ao MEC foram constantes e crescentes, de acordo com tabela 1 (apresentada no Parte II, Capítulo 1), saindo de 1,2% do PIB, em 1980, para chegar ao final da década representando cerca de 2,0% do PIB. De acordo com os dados de Mussi et al (1992), a União, os estados e os municípios das capitais gastaram na função educação e cultura, em 1989, cerca de 3,6% do PIB. Fagnani (1987), ao analisar o financiamento das políticas públicas, afirmava que "a área de educação na Nova República é, na verdade, a única onde o verbo correspondeu à verba".

⁹ A política pública não se concretiza apenas em manifestações contábeis suscetíveis de serem avaliadas enquanto gasto enumerável quantitativamente. No entanto, o gasto, mesmo contendo elementos de imprecisão pode ser uma boa aproximação disponível para mensurar a ação pública nas áreas sociais. Alguns autores, como Schick (1978), acham que a disponibilidade de recursos é importante para a explicação das decisões tomadas, associando o processo de decisão ao problema da *escassez de recursos*.

¹⁰ Entende-se aqui, tal como enfatizado em Nepp (1989) que uma das principais linhas de conflitos, interação e alianças entre atores coletivos é dada pela disputa de posições privilegiadas de acesso à distribuição dos recursos orçamentários e financeiros. Ou seja, ao que está se denominando de processo de gasto público.

¹¹ Draibe (1992), salientava que, desde meados dos anos 80, tornou-se moeda corrente a afirmação de que, neste país, gastamos muito e mal. Ou, menos drasticamente, despende-se um significativo volume de recursos, mas de forma errada, mediante distorções e perversões tanto da estrutura do financiamento, quanto da forma e mecanismos de alocação dos recursos, o que estaria comprometendo a efetividade e a eficácia do gasto social.

¹² O centralismo se revestia no fato de que a maior concentração de poder no vértice superior da pirâmide decisória tornava impossível maior autonomia orçamentária e funcional das instituições. Draibe (1989), argumentava que "a centralização, de um lado, *desapropria* os estados e municípios dos instrumentos de intervenção em três sentidos: ao concentrar recursos financeiros no Executivo federal; ao estabelecer normas

necessidade de redefinição de papéis para se adequar aos tempos de abertura política. Para Neidson (1986), a centralização e exclusão realizadas pelo MEC se manifestaram como deformação, levando a ter-se apenas uma política de administração dos recursos para a educação, com o gasto ganhando um papel estratégico acentuado no jogo político.

Acompanhando as discussões políticas e institucionais que transformaram o problema dos gastos em foco de conflitos e preocupações dos diversos atores envolvidos na área de educação, a reflexão e maior interesse acadêmico¹³ sobre este tema também emergiu com notável apelo na década de 80, com grande proliferação de estudos e pesquisas que, em geral, foram enquadrados na denominação de *Financiamento da Educação* — nome consagrado e aceito internacionalmente¹⁴.

Dentro da diversidade temática tratada pelos estudos envolvidos com o *Financiamento da Educação*, verifica-se que dois mereceram maior atenção: o primeiro, e mais importante, foi formado pelo conjunto de trabalhos que tratam da *captação de recursos* com a preocupação voltada para as discussões das questões relacionadas à fragilidade e insuficiência na obtenção de recursos destinados à educação. A segunda temática dominante tratou da *distribuição dos recursos*, na qual predominou como objeto de estudo o questionamento dos critérios e mecanismos dessa distribuição.

No âmbito da discussão sobre a temática da *captação de recursos*, os estudos sobre a *estrutura de financiamento* foram mais frequentes [Souza (1979), Melchior (1979), Marques (1984), Melchior et al (1988), Castro (1988), Marques (1991)] e, em geral, estiveram interessados em mostrar o conjunto das fontes de financiamento que davam suporte aos gastos federais, recuperando seu histórico, as características técnico-financeiras, as possibilidades de recolhimentos

gerais aplicáveis às políticas sociais; e ao submeter a aplicação de fundos federais às decisões da União, evitando sempre qualquer tipo de *repasse automático* de recursos". Acompanhando esse movimento, no interior do MEC, houve uma redução relativa da ação da administração direta e sua substituição por organismos da administração indireta (FNDE, Capes e Cedeat) e fundações (FAE), o que determinou uma forte fragmentação do processo decisório sobre os gastos.

¹³ O desenvolvimento de estudos e pesquisas no interior da "academia", até então, padecia de dois graves problemas: o primeiro, falta de financiamentos para custear as pesquisas e o segundo, de acordo com Antunes (1992), estava relacionado ao fato de os educadores identificarem esta problemática como uma questão árida, para atrair a atenção desses especialistas, historicamente mais afetos a temas ligados a aspectos (mais) pedagógicos. Salienta-se, entretanto, a grande importância no desenvolvimento dos estudos e pesquisas de instituições como o Ipea, MEC, Banco Mundial e Pnud que, ao fornecer as bases para o financiamento destes trabalhos, permitiram, por um lado, a proliferação de estudos e, por outro, dirigiram de certa forma a agenda de pesquisa de acordo com seus interesses.

¹⁴ No entender de Velloso (1987a), "as políticas educacionais, que integram o conjunto das políticas públicas, têm no financiamento um importante instrumento para sua execução. Mas esse financiamento, construído pelos mecanismos empregados ou definidos pelo Estado para captar, destinar e utilizar recursos tendo em vista o ensino, por vezes assume o papel de um dos relevantes determinantes do verdadeiro escopo das políticas educacionais praticadas. Daí que tais mecanismos podem ser denominados de políticas de financiamento. E nessa condição possuem uma ambigüidade adicional. A de ora serem determinados, ora serem um dos destacados determinantes das políticas educacionais. Merecem, por este e por outros motivos, um espaço próprio de estudo".

e, principalmente, o impacto financeiro nos gastos da área. O objetivo básico, além da descrição, era mostrar a evolução da captação de recursos e que a estrutura de financiamento disponível era muito frágil para, então, propor sua revisão e a reversão das prioridades nos gastos públicos.

A preocupação com os impactos da crise econômica sobre a *estrutura de financiamento*, na literatura brasileira, só se fez sentir a partir da segunda metade da década 80 em diante, quando foram publicados vários trabalhos¹⁵. Alguns deles [Xavier e Sobrinho (1989), Marques (1991) e Xavier (1991b)] estavam centrados em análises evolutivas dos gastos conjugados a uma perspectiva exploratória da situação para o delineamento de problemas. Em geral, procuravam mostrar o impacto da crise econômica nas finanças da educação, arriscando a apresentação de algumas medidas que poderiam ser tomadas pelo governo para aumentar a quantidade de recursos disponíveis e oferecendo um cardápio variado de opções para mobilização de recursos. Outros trabalhos, como o de Amadeo et al (1990) avançaram em uma perspectiva mais político-institucional, procurando incorporar nas discussões os mecanismos e modos de interação dos interesses envolvidos nas decisões de cortes orçamentários e perceber a capacidade da política educacional e seu sistema institucional em resistir aos cortes de gastos.

Outra linha que predominou nesta temática foram os estudos interessados nas especificidades das principais fontes de financiamento que compõem a *estrutura de financiamento*, cabendo destaque a duas em especial: a vinculação de impostos para educação e o salário-educação. No caso dos estudos sobre o problema da vinculação, ainda nos anos 70, como nos trabalhos de Calmon (1977) e Melchior (1979), foi afirmação corrente na literatura a necessidade da vinculação enquanto mecanismo capaz de repor a capacidade de gasto da área da educação, fixando a prioridade da educação, ao mesmo tempo em que se travava um debate entre aqueles que entendiam que a vinculação traria a rigidez alocativa e engessaria a autonomia de fixação das prioridades de governo pelo Executivo Federal. Após a aprovação da vinculação, o interesse pelo

¹⁵ Na perspectiva internacional, essa preocupação começou a manifestar-se desde o princípio da década de 80. Por exemplo, em 1982, em Mont Sainte Marie no Canadá, foi realizado um seminário internacional, onde um dos temas centrais foi a questão do financiamento da educação. Entre os textos selecionados para publicação estava o de Levin et al (1982) que procurava entender e identificar as pressões do ajustamento econômico dos anos 80 no orçamento da educação, nos países em desenvolvimento. Outro trabalho apresentado foi o de Carnoy et al (1982) que analisava o problema do financiamento da educação na perspectiva da política econômica. Da metade da década de 80 em diante, houve na literatura internacional uma proliferação de estudos sobre o tema. Consultar, entre outros: Bird (1986); Castañeda (1986); Prawda (1989); Rodriguez (1989); Tibi (1989); Reimer (1991) e Samoff (1990). No caso brasileiro, esta preocupação tomou impulso a partir da segunda metade da década de 80, quando a questão do financiamento da educação em períodos de crise mobilizou vários interlocutores, levando a realização de encontros internacionais promovidos pelo Banco Mundial. Pnud e MEC – Itaipava, 1987 e Iguaçu, 1988 – cujo centro da discussão estava na insuficiência dos recursos destinados à educação e nas preocupações advindas do duro embate travado pelos atores que circundavam as diversas áreas das políticas públicas na conquistas dos escassos recursos públicos disponíveis.

tema foi redobrado. Alguns estudos, como o de Moreira (1986) procuravam recuperar a história da vinculação, levantar problemas e consequências para o financiamento da educação. Velloso (1986) e Gomes (1988) discutiram o cumprimento ou não da vinculação, enquanto mandamento constitucional, a partir de uma série de questionamentos sobre os gastos computados como “manutenção e desenvolvimento do ensino”, uma vez que poderiam significar variações consideráveis, para mais ou para menos, nos recursos para educação. Os trabalhos de Castro (1988) e Velloso (1990) dirigiram-se para o objetivo de avaliar o impacto, mensurável quantitativamente, da vinculação tanto *vis-à-vis* aos momentos de não-vinculação, quanto em sua comparação com outras fontes de financiamento.

No caso do salário-educação, a preocupação de trabalhos como o de Castro (1983), esteve centrada nos fundamentos e na demonstração da importância dessa fonte no financiamento da educação básica. A análise evolutiva dos gastos com a crise econômica era a preocupação de Silva et al (1983) e Silva e Tavares (1985) e volta-se para medir os impactos na arrecadação que alguns aspectos da crise econômica, como o desemprego, o arrocho salarial estavam acarretando, as dificuldades e disputas intraburocráticas na arrecadação e nas transferências dos recursos. Foi constante o desenvolvimento de trabalhos críticos voltados para a política de repasses dos recursos arrecadados, tendo como preocupação básica a falta de critérios e utilização política do salário-educação.

Na outra ponta da problemática dos gastos, outro tema que se colocou como basilar nos debates da década, e em torno do qual se articularam vários estudos, foram as problematizações a respeito da *distribuição dos recursos públicos* destinados à educação, cuja preocupação básica era explicar: i) a distribuição dos recursos entre público e privado, a partir da controvérsia entre ensino público *versus* ensino pago; ii) a distribuição dos recursos intra-governo, com o foco na controvérsia entre descentralização *versus* centralização; iii) a distribuição intra-níveis de ensino, a controvérsia entre ensino superior *versus* ensino básico.

No primeiro caso, a controvérsia era decorrente das discussões que já vinham acontecendo desde a década de 70, centrada nas alternativas entre o ensino público *versus* ensino privado, em que o foco da questão dizia respeito à aplicação de recursos públicos no ensino privado, seja por meio dos estudos específicos sobre o crédito educativo [Velho (1983)], seja sobre o Sistema de Manutenção de Ensino (SMA) e dos incentivos fiscais, enquanto mecanismos que procuravam beneficiar o ensino privado. Nesta mesma linha, outra discussão que concentrou a atenção de estudos, como o de Braga (1983), foi a controvérsia entre pagamento *versus* gratuidade da educação. A premissa era que uma das causas de a gratuidade não ser universalizada devia-se

aos subsídios, incentivos fiscais e decrescentes aplicações de recursos em certos níveis de ensino, gerando espaços vazios que eram então ocupados por escolas particulares. Por exemplo, Velloso (1986) não via fundamento em destinar verbas públicas a instituições privadas, devendo estas buscar seus recursos junto às fontes privadas.

No segundo, havia um razoável consenso na literatura quanto à ineficiência provocada pela excessiva centralização na gestão dos recursos no Ministério da Educação e Cultura [Tramontin e Marques (1985b), Mello e Maia (1987), Sobrinho (1989), Gomes (1991) e Moraes (1992)]. Os estudos desses autores procuravam demonstrar os impactos negativos nas finanças estaduais e locais da educação, provenientes da deformação do sistema de financiamento da educação e das responsabilidades no campo da gestão da educação, o que impunha a urgência de correções mediante uma política de descentralização dos recursos¹⁶. A idéia que permeava a proposta de maior descentralização residia na crença de que esse procedimento acarretaria maior participação e maior eficiência na alocação dos recursos disponíveis. Algumas formas de descentralização, como a municipalização¹⁷, foram as mais polêmicas, sendo defendidas e atacadas em vários estudos; outros, em menor número, procuraram explorar alternativas de relacionamento entre as três esferas da federação, enquanto os mais precavidos teciam considerações quanto aos enormes obstáculos à concretização da descentralização e recomendavam cautela na aceitação desta política de gasto.

Na questão da distribuição intra-níveis de ensino, a controvérsia tomava impulso pelos estudos dos dados orçamentários e financeiros, que viam a destinação de recursos para a educação superior como um desacerto redistributivo na aplicação dos recursos públicos de responsabilidade do Ministério da Educação e Cultura; daí, tentava-se provar como a educação superior era perdulária e prejudicava a alocação de recursos para a educação básica¹⁸. Por outro lado, havia aqueles que defendiam a destinação de recursos para a educação superior e mostravam a necessidade de maior aporte de recursos e da implementação de mecanismos decisórios diferentes,

¹⁶ Alguns autores como Sobrinho (1989), acreditavam que “a relação que deve existir entre o MEC e as secretarias de educação é de complementaridade, de interação e de apoio, que deve buscar a superação ou diminuição das desigualdades com vistas à elevação dos padrões de qualidade, de manutenção de características comuns, resguardadas as disparidades e diferenças regionais”.

¹⁷ Uma discussão sobre esse tema encontra-se no *Em Aberto*, Brasília, Inep, ano V, nº 29, jan/mar, 1986 – que teve como tema central a municipalização do ensino de 1º grau. O trabalho de Moraes (1992) apresenta um balanço dessa discussão.

¹⁸ Neste sentido, Souza (1979), apontava em suas conclusões para a natureza regressiva que caracteriza este nível de ensino oficial gratuito. Por essa razão, o autor assume posição favorável à eliminação do paternalismo e da gratuidade indiscriminada, o que não quer dizer uma posição favorável à extinção da gratuidade na educação superior.

como as dotações globais [Velloso (1986)] ou, então, aqueles que se preocupavam em mostrar a trajetória dos gastos, como Schartzmann (1993).

Além destes temas centrais na bibliografia a respeito do *Financiamento da Educação* no decorrer da década, foram se colocando novos temas na agenda e o desenvolvimento destes trabalhos foi norteado pelos indícios de que os recursos não estavam sendo utilizados da melhor forma pela escola e, ainda, que não se tinham critérios objetivos para a distribuição de recursos públicos centralizados. Assim, alguns estudos saem do espectro de preocupações tradicionais, dirigindo sua atenção para as questões relativas aos custos de funcionamento das escolas [Xavier e Marques (1986) e Xavier et al (1992)] ou para aspectos da gestão da escola em busca de novos modelos gerenciais [Xavier (1991a)] ou, até mesmo, para propostas de geodistribuição dos recursos [Moraes (1992)], trabalho que pretendia propiciar indicadores teóricos e conceituais para auxiliar o planejamento da ação ministerial no que diz respeito ao repasse dos recursos públicos. Em grande parte, essas linhas de desenvolvimento dos estudos estavam relacionadas, principalmente, a fortes incentivos institucionais ao seu desenvolvimento.

Fora da temática do *Financiamento da Educação*, os estudos que trataram da problemática da política de educação [Zanotta (1983), Cunha (1991), Mello e Silva (1992), Germano (1993)] acabaram por abordar e explorar os problemas do financiamento da educação no desenvolvimento de seus trabalhos, chamando a atenção, principalmente, para a utilização inadequada dos recursos públicos na área. Por exemplo, Mello e Silva (1992) diagnosticam que a causa da má qualidade e deterioração do ensino fundamental reside na má gestão, na falta de prioridades, transparência e equidade no uso dos recursos dentro do aparato estatal; por fim, afirmam que a irracionalidade dos gastos das máquinas públicas, o peso excessivo com pessoal e o clientelismo na distribuição dos recursos complementam um cenário em que apenas fortes pactos políticos e controle da sociedade poderiam modificar.

Analisando essa bibliografia à procura de seus esquemas interpretativos, verifica-se serem escassos os esforços acadêmicos voltados para a construção de modelos teóricos ou esquemas analíticos capazes de discutir e avaliar as especificidade dos gastos públicos na área de educação. Por isso, os métodos e teorias que nortearam os trabalhos realizados em torno dos vários temas citados variaram muito entre os diferentes autores, e em momentos distintos da trajetória do *Financiamento da Educação*, enquanto problemática de estudo. Mesmo assim, é possível distinguir a predominância dos estudos sobre as fontes de financiamento, em uma perspectiva econômica/financeira, quer tomem a forma de estudos sobre as tendências históricas, quer se trate de estudos de casos sobre fontes específicas ou de trabalhos sobre as origens e desenvolvimentos

posteriores. Neste caso, o gasto público, enquanto manifestação contábil suscetível de ser avaliado quantitativamente e que fornecia a principal condição material que viabiliza a formulação e implementação das políticas sociais, era entendido e considerado como a melhor aproximação disponível para medição da ação pública nas áreas sociais.

No começo dos anos 90, outros esquemas interpretativos começam a aparecer na literatura, tais como: Amadéo et al (1990), Gomes (1991), Medici (1993) e Pacheco (1994). Estes estudos procuram entender os processos decisórios a respeito dos gastos públicos em educação por um enfoque com preocupações mais elaboradas a respeito das condicionantes políticas e institucionais. Neste caso, à análise pura e simples do gasto se impôs a necessidade de ampliação do conhecimento científico, incorporando os limites e obstáculos impostos pelas variáveis políticas e institucionais, que antes eram tomados como dados e não como problemas sobre os quais se deveria investigar como relevantes para explicação da trajetória do gastos.

Após a análise da bibliografia, pode-se afirmar que, mesmo com a proliferação de estudos e pesquisas, não é possível deixar de lastimar a escassez de trabalhos que tenham como objeto de estudo o Ministério da Educação e Cultura e que centrem sua perspectiva de análise na percepção dos processos conflituosos, latentes e manifestos, que ocorrem na tomada de decisão a respeito dos gastos públicos dessa instituição, encarregada da ação governamental federal na área de educação. A compreensão desses conflitos, que não é possível de ser obtida apenas pela análise evolutiva dos valores dos gastos, pode ser uma grande ferramenta para melhor entendimento de como grande parte dos recursos é obtida e porque é destinada ao atendimento de alguns interesses. Observa-se, entretanto, na literatura, que a preocupação com os determinantes políticos do processo de gasto tem sido meramente formal na maioria das análises realizadas. Assim, ao subestimar os fatores políticos ou tratá-los de forma muito agregada, os trabalhos existentes não conseguem explicar, de modo satisfatório, a direção do gasto arbitrada pelos operadores do processo, as resistências e facilidades encontradas e os resultados alcançados.

Em outras palavras, aponta-se para a escassez de estudos que tenham como objetivo o processo de gasto, mais do que o gasto em si mesmo. Entende-se que, se o gasto é uma das manifestações quantitativas do processo, apenas sua análise – a celeuma do “sobe e desce” que pode excitar a opinião pública – não consegue explicar a realidade quotidiana e conflituosa do processo decisório a respeito dos gastos do MEC¹⁹. A necessidade de dar o devido valor aos limites

¹⁹ Reforçando esse entendimento, alguns autores, como Marques (1984), percebiam que os “estudos sobre as finanças da educação são um excelente desmascarador de políticas educacionais oficialmente declaradas, pois é em grande parte pelo financiamento que se viabilizam ou inviabilizam políticas. Mas isto somente poderá ser alcançado se, além de analisar o quanto é gasto, puder ser respondido, entre outras coisas, como, com quê e com quem, é gasto”. Souza (1979) chegou a conclusão – em um dos trabalhos mais importantes

e obstáculos promovidos pelo aparato jurídico/institucional e as tensões do procedimento político/administrativo que envolvem atores sociais e políticos, cruciais na determinação do gasto público, motivaram o desenvolvimento deste trabalho.

Portanto, este trabalho se insere na problemática do *Financiamento da Educação*, procurando preencher este espaço vazio; seu foco é a análise do processo de gasto do Ministério da Educação e Cultura, na década de 80, privilegiando, enquanto, elementos interpretativos, os aspectos políticos e institucionais presentes no processo decisório sem, no entanto, abrir mão da relevância dos aspectos quantitativos dos gastos. Acredita-se poder com esta abordagem analisar o processo de gasto do MEC, sem fugir das dificuldades e complexidades da realidade da gestão pública brasileira, e mostrar alguns dos limites e obstáculos que devem ser considerados quando da formulação de propostas para a melhoria da gestão do gasto estatal, além de fornecer elementos importantes para a condensação de conhecimentos e apontar perspectivas para correção dos desvios de rota na utilização dos recursos públicos na área educacional, com vistas ao atendimento dos objetivos maiores de ampliação e consolidação da cidadania e justiça social.

Por isso, neste trabalho, foi importante evidenciar os elementos mais permanentes e relevantes dos mecanismos de decisão e das formas de articulação e intermediação de interesses durante o processo de gasto efetuado pelo MEC, ao longo dos diferentes momentos que compõem a década de 80. Tal opção tornou fundamental a identificação das características predominantes da condução do processo, a partir de quatro questões centrais:

- i) quais os arranjos jurídico/institucionais e os procedimentos político/administrativos que envolveram, no decorrer da década de 80, o processo de gasto público do MEC?
- ii) quais os atores e interesses predominantes?
- iii) como a ação dos atores políticos e sociais condicionaram a determinação e direcionalidade da capacidade de gasto e a realização dos gastos pelo MEC?
- iv) quais os mecanismos e as formas de interação predominantes entre as agências públicas – órgãos da administração direta e indireta do MEC – que disputavam o controle dos gastos e os atores políticos e sociais – não-governamentais e governamentais não-federais?

Como se abordará a década de 80, acatou-se a divisão temporal proposta por Draibe et al (1991). Por isso, distinguir-se-á, de acordo com o quadro 1, dois períodos históricos: i) 1979-1984, etapa que marca a crise do sistema de política social no contexto da crise econômica e fim do regime militar. Neste período, o MEC foi dirigido por três ministros e teve como fatos marcantes a

sobre financiamento da educação da década de 70 – que o problema educacional consiste menos na disponibilidade de recursos e mais na sua aplicação.

elaboração do III Psec, a reforma administrativa do Ministério e a formulação e implementação de algumas medidas que visavam a reforçar financeiramente o sistema, como, por exemplo, a criação do Finsocial, as modificações das alíquotas de contribuições sociais e o retorno da vinculação de impostos à educação; e ii) 1985-1989, etapa que marca o início do governo civil com a Nova República. O MEC foi dirigido por quatro ministros e os fatos marcantes foram a consolidação das transformações na estrutura de financiamento com o reforço das bases financeiras da área de educação, o início de novos programas – Programa Nova Universidade (PNU), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Educação para todos – e a elaboração da Nova Constituição.

Quadro 1
Ministros e fatos marcantes do Ministério da Educação e Cultura
1980 - 1989

Presidente		Ministro	Período	Fatos marcantes
João Figueiredo (1979 a 1984)	Fim do regime militar	Eduardo Portela	11/79 a 11/80	III Psec, II PNPG e reforma administrativa, vinculação Salário-educação aos municípios (25% da quota federal), criação do Finsocial e volta da vinculação de impostos (Emenda Calmon).
		Rubens Ludwig	11/80 a 08/82	
		Esther Figueiredo	08/82 a 02/85	
José Sarney (1985 a 1989)	Nova República	Marco Maciel	03/85 a 02/86	Regulamentação da Emenda Calmon, início dos programas: "educação para todos", PNU, PNLD. Elaboração do I PND/NR, PPS, PAG e III PNPG. Nova Constituição Federal.
		Jorge Bornhausen	02/86 a 10/87	
		Hugo Napoleão	10/87 a 01/89	
		Carlos Santana	10/87 a 03/90	

Este trabalho concentrar-se-á na fase da transição entre o último governo do regime militar e o primeiro governo civil (Nova República), que “colocou fortemente na pauta dos dois governos a questão da reforma do Estado ou pelo menos seu reordenamento institucional”. [Gouvêia (1994)] O processo constituinte, a Constituição de 1988 e seu impacto não serão abordados porque entende-se, em primeiro lugar, que essas modificações no aparato jurídico/institucional do país, por sua amplitude, demandariam um trabalho específico sobre o assunto e, em segundo, porque o impacto da mais recente Constituição no processo de gasto vai ter seus efeitos avaliáveis no decorrer da década de 90, o que foge ao escopo deste trabalho.

A proposição geral, que aqui deve ser tomada como hipótese de trabalho, é que o processo de gasto público do MEC, no decorrer da década de 80, foi conduzido por dirigentes e uma burocracia ministerial que não conseguiram manter o controle, quase exclusivo, do processo de

gasto que prevaleceu na década de 70 – mecanismo de decisão de grande *rigidez alocativa*²⁰, *dirigista*²¹ e a *centralização* que se fazia acompanhar de *fragmentação* institucional e um *sistema de vazamentos*²² para atendimento de demandas políticas. Os dirigentes e a burocracia ministerial, diante da abertura política, principalmente o revigoramento político das instâncias regionais e locais e a maior participação social foram obrigados a alterar os mecanismos decisórios do processo de gasto do MEC, e, reconstruir alianças e ampliar o leque de participação, dando acesso a atores até então excluídos e a outros que foram surgindo e se impondo no decorrer da década, alterando as tramas de interesse²³ existentes.

Neste sentido, realizaram-se modificações nos mecanismos decisórios, suprimindo o *dirigismo* e a *rigidez alocativa* do gasto, mas conservaram-se o *centralismo* e a *fragmentação* decisória e permaneceu intacto o *sistema de vazamentos* como elemento fundamental para a acomodação de interesses. Por outro lado, a acomodação de posições, pela ampliação do leque de participantes, foi efetuada por arranjos conciliatórios que preservaram, na remontagem das tramas, o atendimento dos interesses cristalizados no vértice superior do sistema decisório, nos setores e programas do Ministério e a possibilidade dos dirigentes e a burocracia especializada do

²⁰ 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.

²¹ O 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 segurança de encontrar pequena contestação. Por outro, impede o Estado de conhecer seus limites e consequências 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 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.

²² 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 mantêm 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. No caso do MEC, 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.

²³ Essas tramas de interesse tinham características aproximadas aquelas identificadas por Kenis e Shneider (1991) para a *policy networks*: a) estavam ancoradas em uma política setorial; b) eram compostas por uma certa quantidade de atores sociais e políticos; c) requeriam a ação coletiva; d) eram estruturadas sobre relações intergovernamentais; e) predominavam as relações informais e horizontais, mas com assimétricas relações de poder; f) eram externamente estáveis com hegemonia de alguns atores; g) envolviam não muitos participantes; h) caracterizavam-se pela estratégia de interação onde predomina a cooperação e a barganha. Estes aspectos e outros não mencionados podiam variar dentro de uma específica *policy networks*. Neste sentido, Rhodes e Marsh (1991) distinguem cinco tipos diferentes de *networks* em um *rank* contínuo, desde a altamente integrada *policy communities* até o menos integrado *issue networks*.

MEC de dominar e canalizar politicamente as demandas e as pressões provenientes dos diversos atores, públicos ou privados.

A explicação que sustenta-se neste trabalho para a permanência do processo de gasto público do MEC, na década de 80, com tais características foi que: i) os valores e interesses dos integrantes das facções das coalizões governantes que monopolizaram o poder ministerial foram, em geral, convergentes e coincidentes; ii) não houve confronto com os interesses cristalizados nos diversos setores e programas, uma vez os dirigentes e a burocracia do Ministério conseguiram fazer com que a forma de inclusão dos novos atores e interesses considerasse na estratégia utilizada os arranjos anteriores, a partir dos quais foi-se estruturando a montagem de arranjos conciliatórios; iii) a capacidade de gasto adicional funcionou como um poderoso amortecedor na solução dos conflitos; iv) os novos atores não conseguiram criar forças suficientes para se contrapor ao arranjo setorial de interesses e propor um projeto reformista, até porque não procuraram se comunicar entre si, ficando restritos à defesa de seus interesses específicos e aceitando as regras do jogo, desde que atendidos.

Portanto, a análise do processo de gasto dessa área de intervenção estatal deve partir da localização e identificação dos mecanismos decisórios e das tramas de interesse setoriais e programáticas, suas práticas, suas bases de sustentação econômica, política e social e qual a dinâmica política das relações entre os diversos interesses organizados e a máquina estatal. Esta escolha significa explorar os fatos e a cronologia do processo vinculando-o fortemente aos interesses e à dinâmica de interação dos atores sociais com acesso ao processo decisório, assim como, procurando entender, de acordo com a recomendação de Silva (1992), aquilo que se apresenta na superfície como "irracionalidade" ou processo "natural" de deterioração da capacidade organizacional enquanto produto da trama de interesse dos diferentes atores sociais cristalizados ao redor da intervenção estatal considerada.

Neste sentido, a proposta metodológica deste trabalho é mais do que uma proposta de mapeamento e descrição dos processos de elaboração e execução orçamentária e financeira do Ministério da Educação e Cultura, durante a década de 80. O objetivo é descrever e analisar os mecanismos de decisão e como se moldaram, como funcionam e que práticas específicas foram desenvolvidas no interior das tramas de interesse que, envolvendo dirigentes ministeriais, regionais e locais, burocratas, empresários, políticos e dirigentes governamentais, de fato, conseguiram fazer prevalecer seus interesses na realização dos gastos do MEC. Para dar conta desses propósitos, este trabalho foi dividido em duas partes constitutivas.

Na Parte I, composta por cinco capítulos, delimitou-se as arenas decisórias, determinadas suas abrangências e quais os centros de decisão prevaletentes; apresenta-se os principais atores participantes das arenas e sua posição; determinam-se quais foram seus interesses predominantes e que recursos de poder dispunham para atuar, além de apresentarem-se as principais coalizões de interesses realizadas. A reconstrução detalhada destes elementos foi um pressuposto básico para o conhecimento da dinâmica do processo. Nesta parte, estes elementos foram tratados de forma estática para melhor percepção de seus contornos que são de crucial importância para a compreensão do desenvolvimento e desdobramento do processo de gasto público .

A Parte II, desenvolvida em quatro capítulos, considera os elementos obtidos na parte anterior para reconstruir e analisar o processo de gasto das principais arenas decisórias do Ministério. Procura-se descrever o *modus operandi*, os mecanismos de decisão e o modo de articulação e intermediação dos interesses, com destaque para a ação dos atores políticos e sociais e a recuperação dos procedimentos político/administrativos e das estruturas jurídico/institucionais, prevaletentes no interior do MEC, durante a década de 80.

Finalmente, como conclusão, analisa-se o processo de gasto do MEC, na década de 80, procurando os pontos comuns e as características que se repetiram nas arenas decisórias, de forma a caracterizar o processo em sua totalidade, para daí mostrar as eventuais contribuições deste trabalho ao debate sobre o financiamento da educação e a gestão do processo de gasto público desta área da política social.

PARTE I

**Arenas, atores e interesses do
processo de gasto público do Ministério da Educação e Cultura**

Capítulo 1

Arenas, atores e interesses

1.1. Definição das arenas decisórias

O processo de gasto público do Ministério da Educação e Cultura, nos anos 80, apresentado na figura 1, ocorria em um conjunto de arenas decisórias localizadas no vértice federal do sistema de educação brasileiro, nas quais vários atores sociais e políticos, diante de seus interesses, procuravam manter ou modificar as decisões relativas à política de gastos. Essas “arenas decisórias eram campos de interações organizados segundo regras específicas, reunindo atores sociais e políticos interessados em um dado setor ou programa da *policy*. Essas interações têm como objetivos influenciar tanto o processo como os resultados da intervenção estatal”. [Silva (1992)] Assim, como Tapia (1993), acha-se conveniente sublinhar que nem todas as arenas relevantes para uma determinada *policy* fazem parte do sistema de decisões estatal e que o exame das arenas tem a ver com as possibilidades e os limites oferecidos pelo aparelho de Estado e o sistema de decisões, ao processo de gasto público do Ministério¹.

A rede entrelaçada de arenas decisórias, apresentadas na figura 2, a seguir, na qual ocorreu a ação dos atores na defesa de seus interesses e que determinou a dinâmica decisória a respeito da capacidade de gasto do MEC, na década de 80, foi gerada enquanto resposta a duas transformações nas estruturas jurídico/institucionais. A primeira, de âmbito mais geral, como reflexo das transformações jurídico/institucionais estabelecidas após a promulgação do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que aprovou a reforma administrativa do governo federal e, também, disciplinou os aspectos do processo orçamentário², principalmente a classificação institucional, que já existia no orçamento tradicional, e sobre a qual foram identificadas as responsabilidades das unidades e órgãos orçamentários: i) órgãos centrais, com a atribuição de determinar a orientação

¹ Uma discussão a respeito do conceito de arenas decisórias encontra-se em Lowi (1966) e Silva (1992).

² Para Guimarães (1993), esta medida se compunha com a Lei n.º 4.320, de 17/03/64, para atender às exigências da “racionalidade compreensiva” do orçamento-programa. O modelo orçamentário do tipo “racional compreensivo” representa uma tentativa de aplicação de elementos da racionalidade econômica ao campo orçamentário. Seu pressuposto básico é o de que as decisões são respostas calculadas para problemas estratégicos. As políticas públicas são, portanto, o resultado de decisões que visam à maximização dos objetivos perseguidos. Os modelos orçamentários deste tipo têm seus instrumentos baseados nos pressupostos da racionalidade instrumental. Para complementar as exigências da “racionalidade compreensiva” ainda, em 1974, pela Portaria n.º 09/74, Seplan/PR, implementou-se a denominada “classificação funcional programática”. Souza (1974), após análise da literatura internacional, identifica outros quatro tipos de enfoques cujo aspecto comum é o tratamento da variável política como fator relevante para explicar a formulação de políticas públicas: o modelo satisfação; o modelo de interação simbólica; o modelo da não-decisão; e o modelo incremental.

geral, definir normas, estabelecer limites e parâmetros, analisar e consolidar dados e preparar o orçamento e disciplinar a execução orçamentária e financeira; ii) órgãos setoriais, com a atribuição de elaborar, orientar e coordenar as atividades das unidades orçamentárias, elaborar e acompanhar o programa de trabalho setorial, disciplinar os critérios de execução observadas as normas provenientes do órgão central; e iii) unidades orçamentárias, componentes das estruturas setoriais para as quais eram alocadas dotações orçamentárias.

A segunda transformação ocorreu no âmbito específico do Ministério, com a reforma administrativa por que passou o MEC em 1978, consolidada pelo Decreto n.º 81.454, de 17/03/78; que representou um momento de rearticulação interna e prática de novas formas de planejamento e cooperação técnico-financeira para as unidades da federação, além de ter acabado com a estrutura departamentalizada anterior³. Esta reforma foi complementada pela reorganização administrativa de 1981, consolidada pelo Decreto n.º 85.843, de 25/03/81, que gerou uma nova estrutura jurídico/institucional para o Ministério da Educação e Cultura⁴ apresentada na figura A1, em anexo. Tal organização institucional e política do Ministério vai perdurar até 1987, quando, sob a gestão do ministro Jorge Bornhausen, o MEC passou por outra reorganização administrativa⁵ amparada no Decreto n.º 93.613/86.

A partir dessas transformações jurídico/institucionais identificaram-se três linhas básicas de decisão: i) o extrato central e superior, no qual quem presidia as decisões era o ministro de Estado, com uma Secretaria Geral encarregada de planejar e coordenar as ações; ii) o extrato setorial, com incumbências de atuar nas diversas linhas de ação em que se dividia a política de educação e desenvolvidas pelos de órgãos de direção superior; e iii) o extrato autônomo e autárquico que se incumbiu de desenvolver itens das agendas setoriais.

A estrutura e qualidade das decisões resultantes desta nova institucionalidade se fizeram sentir em conceitos, métodos e técnicas de planejamento e orçamentação que se

³ A estrutura institucional adotada pelo MEC que prevaleceu até 1978 foi introduzida pelo Decreto n.º 66.967/70, cuja ênfase estava na departamentalização e no sistema de administração por objetivos. Neste sentido, constituíram-se os departamentos de ensino fundamental, de ensino médio e de ensino superior. Foi também neste momento, sob forte influência das disposições centralizadoras do Decreto-Lei n.º 200/67, que instituiu-se um órgão central – Secretaria Geral – no interior do Ministério.

⁴ Para maiores esclarecimentos a respeito da reorganização administrativa do Ministério consultar: *Relatório final do processo de reorganização administrativa - Parte I e II*. MEC/SG (1981).

⁵ Essa reorganização apenas ampliava a fragmentação institucional ao criar algumas secretarias, optando por uma diluição de responsabilidades onde cada uma fosse levada à condição de executora de um determinado item da política de educação desenvolvida pelo MEC, resultando no desdobramento da Seps, em SEB, Sesp e Sespe. Com isto, o controle dos gastos das ações de ensino básico e médio passaram a ocorrer em centros de decisão distintos. No entanto, não acarretou grandes transformações no processo de gasto pois, desde o início da década, quanto esses setores de ações eram desenvolvidas no interior da Seps, já tinham seus espaços bastante delimitados, ou seja, ajustou-se o arranjo organizacional ao que acontecia na realidade.

traduziram em processos políticos/administrativos, condizentes com uma visão centralizadora⁶ e globalizante dos recursos físicos, institucionais e financeiros, traçando metas e prioridades a partir de modelos de desenvolvimento preestabelecidos, que se coadunavam com planos setoriais de duração plurianual e que se desdobravam em programas. Por isso, pouco se tocou na estrutura fragmentada do MEC, que se expressava no número significativo de autarquias e fundações, bastante acentuado pela reforma administrativa elaborada por Hélio Beltrão que deu origem ao Decreto-Lei 200/67.

Considerando estes aspectos do meio institucional para o período em que se realizou o trabalho, admitiu-se que o sistema decisório do processo de gasto foi composto pela existência de três tipos qualitativamente diferentes de arenas decisórias⁷: a central, as setoriais e as programáticas.

No primeiro tipo, denominado *arena decisória central*, estava localizado o vértice superior do sistema de decisão, representando o mais amplo campo de interação e de conflitos de interesses, podendo abrigar e dar acesso a todos os atores. Tinha como especificidade condensar a maioria dos conflitos e disputas por alternativas e oportunidades de aproximação entre os interesses defendidos pelos atores e a capacidade de gasto ministerial disponível. Além disso, nessa arena se procederam às negociações que permitiram as acomodações, integrações ou expurgos das diversas propostas, fossem elas inovadoras ou rotineiras e tradicionais, resultantes ou não de decisões oriundas das arenas decisórias subordinadas – setoriais e programáticas – da área de educação. As decisões cruciais⁸ tomadas nesta arena, nos diversos momentos decisórios que compuseram o processo de gasto público, determinavam a distribuição dos recursos disponíveis na “matriz

⁶ A centralização, no entender de Draibe (1987), “não redundou em maior racionalidade no conjunto da área social, de tal modo que chegou-se ao final da década de 70 sem condições de fazer uma política social nacional ou de planejar políticas sociais setoriais propriamente ditas (...) a fragmentação institucional é outra faceta dessa centralização absurda. A parafernália de empresas, autarquias, órgãos etc., envolvidos na máquina burocrática, torna quase impossível, para qualquer analista e avaliador de política, recompor os sistemas organizacionais”. No que diz respeito ao processo de gasto público, observa Parente (1992) que o modelo institucional vigente no começo da década de 80 para as finanças públicas federais apresentava um quadro de acentuada desorganização, como a utilização de mecanismos paralelos de gestão e alocação de recursos, atividade e competências conflitantes ou superpostas e falta de sistemas efetivos de informação, registro e controles. Nesta mesma linha, Bruzinski (1988) afirma que “o financiamento público no Brasil se afastou claramente da noção de orçamentação ao longo destes anos. Não se trata aqui do processo de orçamentação enquanto instrumento de previsão de receitas e despesas. Trata-se, antes, da ausência e/ou inoperância de instâncias de discussão e acompanhamento de políticas públicas, que traduzem o sentido relevante da idéia de orçamento no âmbito das finanças públicas”. Consultar a respeito Resende e Dain (1985), Piscitelli (1987), Biasoto (1991); Afonso e Giome (1991) e Guimarães (1993).

⁷ Em cada um dos tipos de arenas decisórias, desenvolveram-se atividades e conformaram-se tramas de interesse que tiveram suas especificidades nos mecanismos de decisão, no tipo de interação estruturada entre os atores e na arbitragem dos interesses e qualidade das decisões a serem tomadas.

⁸ As “decisões cruciais” são todas aquelas que, na “formulação” das políticas de gasto, estabelecem a estratégia inicial e ao longo da “implementação”, execução dos gastos, alteram a estratégia inicial ou condicionam a continuidade dos programas. [Nepp (1993)]

fontes/gastos agregados”, de responsabilidade do Ministério, estabelecendo-se a capacidade de gasto associada aos diversos setores.

O segundo tipo, denominado *arena decisória setorial*, constituía-se em um campo de interação onde se condensava a maioria dos conflitos de interesses e disputas por alternativas e oportunidades relativas aos gastos públicos diretamente envolvidos nas ações de educação, em seus vários níveis (educação básica, educação de adultos, superior, médio, especial e educação e desporto) e nas ações de assistência social destinada aos estudantes. A estrutura e a qualidade das decisões tomadas nestas arenas – hierarquias, graus de autonomia dos decisores, agilidade e velocidade na tomada de decisões –, assim como a capacidade de gasto de cada ação desenvolvida dependia da resolução dos conflitos de interesse que circundavam estas arenas e, também, estavam condicionadas às determinações cruciais tomadas na arena central, quanto ao valor da capacidade de gasto setorial negociada junto ao ministro e ao secretário geral. Para a determinação de quais seriam as arenas setoriais relevantes para o processo de gasto do MEC adotou-se três critérios: i) a diferenciação setorial definida pelo MEC – o Ministério admitia como “área fim” os seguintes níveis de educação: básica, de adultos, superior, médio, especial e educação e desporto; ii) a complexidade e distinção dos mecanismos de decisão e do modo de interação entre os atores cujos interesses circundavam cada setor; e iii) existência de uma organização especializada que realizava as políticas de gasto.

A aplicação desses critérios permitiu vislumbrar sete arenas setoriais, apresentadas na figura 2. Devido a este número elevado, selecionou-se para o desenvolvimento desse trabalho três arenas – educação básica, educação superior e assistência ao educando –, tomando como critério de seleção dois aspectos fundamentais. Primeiro, essas três arenas envolviam a maior parcela dos gastos, absorvendo em média 90,0% dos recursos do MEC, de acordo com a tabela A11. Segundo, os mecanismos de decisão e o modo de interação entre os atores das demais arenas foram coincidentes e convergentes com os destas três arenas.

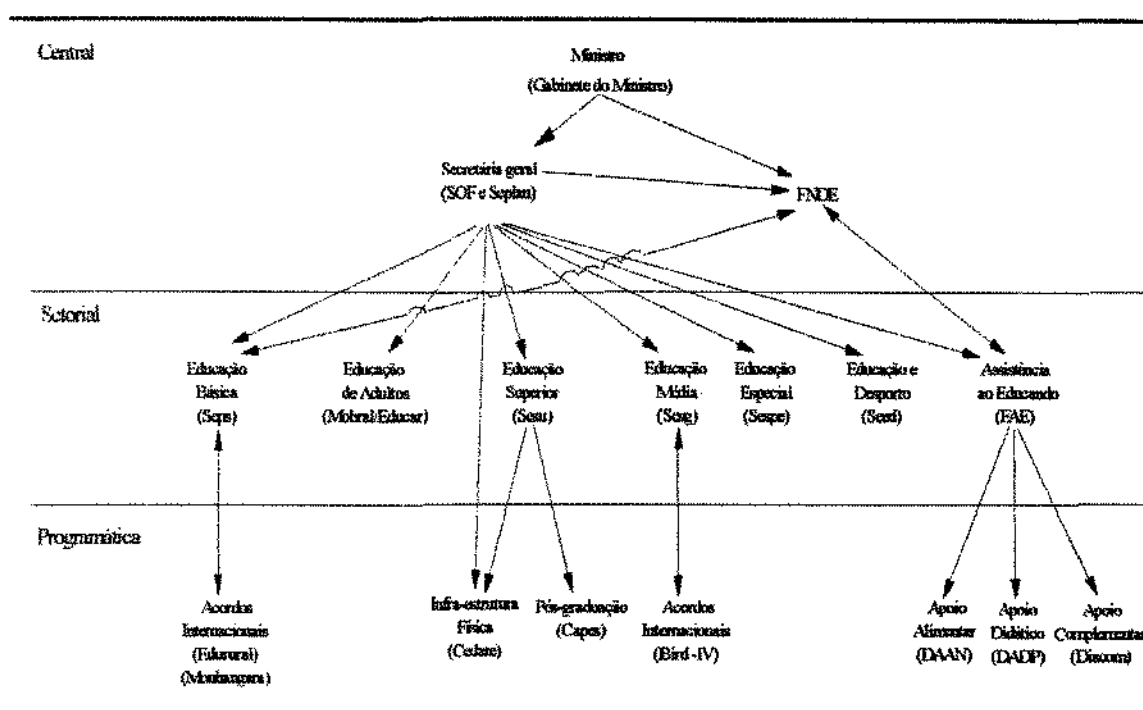
O terceiro tipo, qualificado como *arenas decisórias programáticas*, eram campos de interação onde se condensava a maioria dos conflitos e disputas por alternativas e oportunidades, que tinham como preocupação a realização de gastos em programas que conseguiam certa autonomia em relação às decisões da arena setorial. O fluxo decisório do processo que era determinante para estabelecer a capacidade de gasto dos programas perpassava as diversas arenas decisórias que compõem a área da educação. Os atores, cujos interesses giravam em torno dos programas, disputavam diretamente recursos com as demais atores na arena setorial e, também, disputavam recursos de forma indireta com os demais atores cujos interesses perpassavam as

demais ações de governo, enquanto interesses concorrentes no jogo que se travou nas instâncias centrais de decisão sobre os gastos associados ao MEC. Para qualificar quais seriam as arenas programáticas, adotaram-se dois critérios de definição: i) tinham que ser um campo de interação entre interesses específicos com grande autonomia na tomada de decisão em relação ao centro de decisão setorial; ii) existiam em função de itens bastante específicos das ações setoriais.

Figura 2

Arenas decisórias e centros de decisão do Ministério da Educação e Cultura

1980 - 1989



Em cada um dos tipos de arenas decisórias configuraram-se centros de decisão que eram os *loci* para os quais as demandas e pressões dos diversos atores envolvidos eram dirigidas e onde as decisões eram efetivamente tomadas⁹. “Os centros de decisão podem ser monolíticos ou fragmentados, conforme componham-se de uma ou mais agências burocráticas” [Santos (1989)]. A definição da capacidade de gasto e conseqüente realização dos gastos de uma política ou programa podia ter que perpassar um ou mais centros de decisão. Durante a maior parte do período analisado, as instituições (administração direta e indireta) do MEC foram os

⁹ A noção de centro de decisão deve ser tomada como um recurso analítico utilizado neste trabalho, uma vez que, principalmente os atores privados não percebem centros para decidir questões próprias da *policy*, mas sim agências burocráticas individualizadas – não um conjunto de ações formando um centro –, cada qual a cargo de aspectos específicos da *policy* alvo de suas demandas. Consultar Santos (1987).

loci crucial para o exercício da pressão formal e informal dos atores não-governamentais e governamentais não-federais.

1.2. Atores e interesses

No processo de gasto público, a capacidade de gasto e a realização dos gastos nos programas, setores e áreas da *policy* só passavam a existir – ou então, quando já existiam se mantinham ou cresciam de valor –, a partir da ação de atores sociais e políticos dotados de capacidade de ação para tanto, que é determinada pela disposição de recursos institucionais, tecnológicos, gerenciais, financeiros e político-ideológicos. Neste sentido, tornou-se importante compreender e determinar quem eram estes atores, qual a sua capacidade de ação e que interesses os moviam.

Na definição aqui adotada, de acordo com Luciano Martins, citado em Tapia (1993), atores sociais e políticos eram “todos aqueles dotados de capacidade de articular interesses, formalizar reivindicações e convertê-las em iniciativas, prescrever soluções, promover sua solução ou impedir que as decisões sejam implementadas”. Devido ao grande número de atores que interviam nas diversas arenas que compunham o processo de gasto público, serão seguidas as sugestões de Draibe (1991), de se privilegiar, na análise, aqueles atores que efetivamente cumpriam funções principais, tanto no plano intelectual quanto em relação à dimensão do poder¹⁰ de que dispunham, o que possibilitará a identificação dos grupos que assumiam a hegemonia no centro de cada arena decisória a ser pesquisada.

O conceito de *interesses*¹¹ que cada ator defendia nas arenas decisórias do processo de gasto do MEC foi definido, para efeito desse trabalho, como sendo aquele que “correspondia ao conjunto de preferências manifestas e latentes resultantes da combinação de uma dada posição estrutural ou funcional na sociedade e das interações concretas dentro de um dado sistema de decisões (...) é no campo das relações políticas concretas que os interesses se constituem, através da mediação da ação coletiva e das estruturas organizacionais. Essa

¹⁰ Para Gouvêia (1995), poder é a “capacidade que uma classe social ou um grupo tem de atuar sobre a vontade alheia para realizar seus interesses específicos, através de instrumentos de sanção e coerção que afetam outras classes sociais ou grupos. Um grupo pode ter apenas influência, quando atua sobre a vontade alheia sem os instrumentos de sanção e coerção: este pode ser o caso da burocracia, em muitas situações concretas. Além disto, devemos considerar o conceito de dominação, mais geral, que se reporta à estrutura da sociedade e que pressupõe a idéia de subordinação de um grupo em relação ao outro. Por último, há a questão da legitimidade, que envolve o consentimento de quem obedece sobre quem manda”.

¹¹ Salienta-se que os interesses que os atores defendiam eram de vários tipos, desde aqueles ligados à realização de gastos destinados a suprir as reais necessidades educacionais do país, a aqueles mais particularistas ligados aos clientelismo e ao corporativismo de categorias profissionais.

opção conceptual pretende oferecer uma concepção dinâmica da formação e o desenvolvimento das interações, necessária para os propósitos de captar a constituição e a transformação do sistema de atores, a construção e os deslocamentos no campo das alianças políticas". [Tapia, (1993)]

Do ponto de vista analítico, considerou-se três aspectos para a seleção dos atores. O primeiro foi o institucional, representado pelas arenas decisórias central, setoriais e programáticas específicas, que se materializavam nos respectivos centros de decisões onde ocorria a atuação concreta dos atores e significa, neste caso, mais do que simples setorialização administrativa. Elas definiam, dada a especificidade da área de educação federal, a forma predominante de organização dos interesses e os objetivos estratégicos dos atores¹², uma vez que se admite, assim como Silva (1992), que a fragmentação do aparato estatal e a constituição de conexões burocráticas, como forma predominante de representação de interesses no período autoritário, fizeram com que os atores e arenas decisórias se organizassem à semelhança da estrutura burocrática estatal.

O segundo aspecto estava relacionado aos momentos temporais distintos do processo de gasto público onde ocorria a ação dos atores. Esses momentos, apresentados na figura 1, comportavam uma distinção em três partes de um mesmo processo, na qual cada parte tem regras, normas e mecanismos decisórios específicos, envolvendo os atores em ações diferenciadas para a defesa de seus interesses.

O terceiro aspecto era representado pela capacidade de ação de cada ator, determinada pelas características dos próprios atores sociais e políticos que interagiam nas arenas decisórias e é definido pelo tipo e importância dos recursos institucionais, tecnológicos, gerenciais, financeiros e político-ideológicos que cada ator dispunha. Estes recursos podem estar associados a pessoas, grupos ou organizações. Para os fins deste trabalho, entende-se, assim como Silva (1992), que: "i)recursos institucionais de um ator são aqueles decorrentes de suas atribuições ou direitos formais, tal como definido em leis, normas e outros diplomas legais, como contratos, concessões, etc., proporcionando o controle de uma jurisdição ou de um serviço; ii)recursos tecnológicos são aqueles decorrentes do domínio de um saber específico, que permite o controle de um processo de trabalho ou de uma base técnica específica, garantindo uma posição diferencial do ator diante de concorrentes; iii)recursos gerenciais são aqueles decorrentes da experiência, tecnologia gerencial ou

¹² No âmbito das relações que se desenvolvem entre interesses e instituições no processo decisório, relativos ao gastos públicos, de acordo com Castro (1991) há duas dimensões, sugeridas por Lange e Regini (1978), que dão conta dos principais modos de articulação de interesses: i) *grau de exclusão/inclusão dos interesses organizados no processo decisório*; e ii) *grau de integração ou segmentação do processo decisório*.

domínio de determinado processo de operação que proporcionam a capacidade de viabilizar alternativas que envolvem a gestão de produtos, serviços ou programas/projetos complexos; iv) recursos financeiros são aqueles que proporcionam capacidade autônoma de geração de recursos ou de controle sobre fontes específicas de financiamento público ou privado; e v) recursos político-ideológicos são aqueles que possibilitam a determinado ator mobilizar, ou suportes particulares relevantes, ou a opinião pública”.

A capacidade de ação dos atores foi analisada para cada arena decisória, mediante o exame da disponibilidade integral de recursos e de sua importância estratégica para o processo decisório em questão. Esse procedimento tornou-se necessário para estabelecer o nível de recursos (alto, médio, baixo) que cada ator poderia utilizar, em função do “interesse particular” que iria requerer seu posicionamento concreto no processo de gasto do Ministério da Educação e Cultura.

A partir desses três aspectos – institucional, temporal e da capacidade de ação –, foi possível selecionar, para análise, aqueles atores que objetivamente possuíam influência, quer no plano intelectual, quer no plano do poder real do processo decisório e que podiam assumir posições de condução hegemônica em setores e programas da política de educação federal. Em grandes categorias os atores selecionados foram os dirigentes e burocracia do MEC, dirigentes regionais e locais, parlamentares governistas e especialistas, empresários, professores e alunos.

Após ter-se identificado as arenas decisórias e estabelecido o delimitador dos atores sociais e políticos relevantes que interferiram direta ou indiretamente no processo de gasto, procurar-se-á a seguir determinar para cada arena decisória a abrangência, regras de funcionamento, atores e interesses envolvidos, recursos disponíveis e arranjos de interesses predominantes em cada arena decisória do MEC. Somente após este trabalho de restauração é que se iniciou, na Parte II, a reconstituição de como ocorreu o processo de gasto público do MEC e quais as especificidades dos mecanismos decisórios e das tramas de interesse que se formaram em torno de cada uma das arenas decisórias.

Capítulo 2

Arena central: abrangência, atores e interesses

2.1. Arena central

O extrato central (e superior) do arranjo institucional montado no Ministério da Educação e Cultura, no que diz respeito ao processo de gasto, tinha como responsabilidade fundamental a formulação e implementação da política geral de gasto do Ministério, constituindo-se em uma arena decisória que reunia atores interessados, predominantemente nas atividades de: i) coordenação e desenvolvimento das ações para a *captação* de recursos orçamentários e financeiros; ii) definição de critérios para *distribuição* e alocação de recursos entre os diversos setores e programas de atividades da política de educação federal¹. Além dessas atividades, eram desenvolvidas a articulação e alocação de recursos na “assistência financeira”² para o atendimento das demandas da clientela personalista (em causa própria) que interessavam aos dirigentes do Ministério.

As negociações político/administrativas para a *captação* de recursos na elaboração da proposta orçamentária envolviam os atores mais importantes do Ministério, principalmente os dirigentes e a burocracia especializada, que realizavam pressões junto aos setores econômicos e políticos do governo para a fixação de “tetos”³ de recursos favoráveis ao atendimento da maioria dos interesses predominantes no MEC. Após a definição desta capacidade de gasto do Ministério,

¹ Para Schik (1978), as decisões de gasto (distribuição) dependem da escassez de recursos (captação). Neste sentido, distingue quatro graus de escassez aos quais se associam diferentes processos decisórios: a) *escassez moderada*, quando o governo possui recursos para manter e expandir novos programas. Os decisores são induzidos a conceber programas de longo prazo e se despreocupar com os projetos existentes, a ênfase recai na racionalização do futuro e desatenção com a utilidade da aplicação dos recursos já comprometidos; b) *escassez crônica*, existem recursos para dar continuidade, com a expansão limitada, aos programas existentes, porém não suficiente para dar início a programas mais amplos. Ainda, pode ocorrer o negligenciamento da avaliação dos programas existentes, desde que haja fundos para mantê-los, não cabe a racionalização do futuro; c) *escassez aguda*, quando os recursos disponíveis não cobrem o aumento incremental dos custos dos programas. Os decisores são induzidos a cortes nos programas, evitar início de novos programas e avaliar com cuidado os programas existentes; e d) *escassez total*, quando o governo não dispõe de recursos nem mesmo para executar alguns dos programas básicos que deveria executar. Neste contexto produzem-se orçamentos e planejamentos escapistas, para atender à estratégia política do governo.

² O termo “assistência financeira”, na verdade, foi um eufemismo orçamentário, que permitiu a montagem e sustentação do “balcão de negócios” de exclusividade dos dirigentes centrais e setoriais do Ministério.

³ As expressões “tetos” e “extratetos” eram bastantes corriqueiras entre os burocratas especialistas da área de orçamento público. O “teto” significava a capacidade de gasto colocada à disposição para cada Ministério, pelo órgão central de orçamento – Secretaria de Orçamento e Finanças da Seplan - PR (SOF/Seplan-PR), na época da elaboração da proposta orçamentária, e o “extrateto” eram os valores que o órgão central de orçamento, diante das disponibilidades e das pressões políticas, dava a mais que o “teto” para determinados ministérios.

realizava-se nesta arena a *distribuição* interna dos recursos, momento que reunia atores interessados, predominantemente, na fixação de gastos ao nível de grandes agregados e por setores e programas de atuação e instituições responsáveis⁴. Era, também, o campo de interação dos interesses quanto às negociações relativas aos "extratetos", negociados tecnicamente junto ao órgão central de orçamento e politicamente junto ao vértice do sistema econômico e político do governo. Convergiam para a arena central todas as pressões e contrapressões dominantes nas várias arenas decisórias setoriais e programáticas. No momento decisório da execução orçamentária e financeira (tempo t) convergiram, também, para esta arena, as negociações a respeito das alterações da Lei Orçamentária⁵, tendo em vista a insuficiência dos recursos para a realização dos programas de trabalho, ou devido à necessidade da realização de gastos não autorizados no orçamento – *captação* de mais recursos –, assim como as negociações a respeito dos repasses financeiros relativos às dotações orçamentárias consagradas na Lei do orçamento. Estes momentos de decisão são aqueles do fluxo apresentado na figura 1.

Esta arena tinha seu *centro de decisão* político no gabinete do ministro (GM) e, no que diz respeito aos aspectos burocrático-administrativos, a decisão deslocava-se para a Secretaria Geral (SG/MEC) que, de acordo com o Art. 4º da Portaria n.º 666, de 04/12/81, era o órgão superior/central encarregado do planejamento, orçamento, coordenação e controle financeiro de apoio ao ministro de estado, para a tomada de decisão. A estrutura organizacional dessa secretaria é apresentada na figura A2. No desenvolvimento dessas atividades, os dirigentes centrais contaram,

⁴ Normalmente, as estratégias desenvolvidas pelos dirigentes e a burocracia especialista, localizados no vértice superior do sistema decisório do Ministério, na determinação da capacidade de gasto de cada setor, programa ou instituição seguiam a seguinte ordem:

- i) os gastos com a dívida eram previstos pelo órgão central do sistema (SOF/Seplan-PR); desta forma não havia como efetuar alterações nestes gastos;
- ii) os gastos com pessoal e encargos sociais, em geral, eram fixados pelo órgão central do sistema de acordo com a política de pessoal do governo federal, portanto tinha aspectos gerais que nem sempre entravam na discussão dos setores. No caso da educação, tinha-se neste item as "bolsas de pós-graduação" e as despesas com "diárias" que sofriam alguma discussão. Os acréscimos verificados eram resultados da política salarial adotada para os servidores públicos e do aumento no número de pessoas empregadas, de tal forma que a folha de salários e encargos aumentava mesmo com o salário real constante;
- iii) os gastos relativos aos projetos financiados pela operações de crédito internas e externas, eram gastos que tinham detalhamento próprio contidos em seus contratos de financiamento; e
- iv) os gastos com outros custeios e capital, estes sim, eram objeto de conflitos e disputas entre os diversos atores com interesses nos setores e programas desenvolvidas pelo Ministério.

⁵ A Lei do orçamento podia ser alterada pelos créditos adicionais, que eram autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas. Durante o período da execução orçamentária e financeira as estimativas das receitas eram importantes para o planejamento das necessidades de "caixa". Variações sazonais nas receitas e despesas podiam conduzir a necessidade de recomodações dos gastos, podendo comprometer metas propostas. Neste sentido as reestimativas de receita eram essenciais às decisões do processo de gasto. Uma discussão a respeito dos processos orçamentários pode ser encontrada em Burkhead (1974), Serra (1989), Guardia (1992), Costa (1993) e Serra (1993).

principalmente, com assessoramento técnico/burocrático do órgão setorial de orçamento, a Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF/MEC) e de planejamento da Secretaria de Planejamento (Seplan/MEC). Existia, ainda, ligado diretamente a esse centro de decisão, um *loci* decisório de grande importância: o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que, mesmo sendo vinculado à Secretaria Geral, como mostra a figura A1, tinha abertura para tomada de decisões cruciais, principalmente na estimação da arrecadação e determinação das despesas com a Contribuição social do salário-educação – uma das principais fontes de financiamento das ações do ensino de primeiro grau.

Participava desta arena o ator de maior importância de todo o processo de gasto do MEC, o **ministro de Estado**, a quem competia tomar as decisões cruciais sobre direção dos gastos do MEC e realizar a captação de recursos junto ao vértice do sistema decisório federal. Seu interesse principal era transformar a “missão institucional” do MEC em defesa dos interesses da coalizão governante e de seus próprios projetos políticos, além de ser o árbitro em última instância da maioria dos conflitos existentes no Ministério, tanto dessa arena, como das demais arenas setoriais e programáticas. Os recursos desses atores eram principalmente de natureza política, pelo espaço ocupado por seu grupo de apoio junto à coalizão governante e institucional, pela delegação de competência legal a partir da Presidência da República para ser o árbitro em última instância da maioria dos conflitos do MEC.

O **secretário geral**, enquanto dirigente da SG/MEC, era a segunda força na hierarquia de poder dentro do Ministério e como, em geral, seus interesses eram coincidentes com os do ministro, cabia-lhe a direção das ações administrativas e gerenciais. Era comum se mencionar que o ministro era o poder político e o secretário geral o poder administrativo, que viabilizava os interesses políticos do ministro de Estado. No entanto, não resta dúvida que a figura do ministro de Estado era a fundamental. O principal recurso de poder do secretário geral era sua proximidade ao Ministro e a atribuição formal de direção das ações administrativas e gerenciais do Ministério.

Outro ator de grande importância nesta arena decisória vinha do âmbito dos órgãos centrais de planejamento e orçamento: os **dirigentes da coordenação técnico-orçamentária financeira**, que tinham a função de coordenação global das ações ligadas aos procedimentos técnico-burocráticos do processo de gasto público do MEC. O interesse principal era a determinação das metas físico/financeiras a serem acordadas no processo de elaboração do orçamento, de acordo com os “tetos” estipulados pelo órgão central, além de procurarem negociar a ampliação deste valor. Secundariamente, tinham interesses em não permitir que a atuação do MEC, ao longo de cada exercício, determinasse a implosão das metas físico/financeiras acordadas

no processo de programação orçamentária, além de pressionarem os demais atores por medidas de contenção na utilização dos recursos. Os recursos desses atores eram de natureza institucional, dados pelas atribuições formais de coordenação do processo de gasto⁶; gerencial e tecnológica, representados pelo maior conhecimento e recursos técnicos para o aperfeiçoamento da função de elaboração e execução orçamentária. Esses recursos estavam concentrados na SOF/MEC, órgão responsável, entre outras atribuições, pela coordenação da programação e execução orçamentária e financeira do Ministério.

Tinha grande importância no processo de decisão da arena central o grupo composto pelos **burocratas especialistas**, principalmente os analistas e técnicos da carreira da SOF/MEC⁷, que, assim como os especialistas da FAE, FNDE, secretarias e órgãos autônomos, defendiam os interesses específicos de sua carreira funcional pelo monopólio dos procedimentos técnico-burocráticos, que envolviam principalmente a determinação da capacidade de gastos dos programas de seus respectivos órgãos e a realização dos gastos efetivos. Esse monopólio constituía o conjunto de recursos de caráter institucional e técnico-gerencial que tal subgrupo dispunha para atuar. Qualquer modificação em suas atribuições ou em seus processos de trabalho, afetando negativamente esses recursos, encontraram forte resistência para sua implementação. Estes burocratas influenciaram os dirigentes nas tomadas de decisão, pela utilização do instrumental técnico e pela produção de informações e, em parte, estavam de acordo com a cultura organizacional existente.

Além desses, existia no interior do MEC um conjunto de atores relevantes ligados, principalmente, à *distribuição* da capacidade de gasto para os diversos setores e programas do

⁶ Foi determinado a SOF/MEC, de acordo com Art. 15º da Portaria n.º 666, de 04/12/81, "encaminhar e apoiar o processo de preparação da programação anual e plurianual de trabalho do Ministério, sua consolidação e alterações, assegurar o cumprimento das técnicas e normas federais de programação orçamentária, acompanhar a realização físico-financeira dos orçamentos, realizar estudos fornecendo dados para a decisão do secretário geral, bem como subsidiando atividades de avaliação, e consolidar, compatibilizar e executar o cronograma financeiro de gastos e transferências do Ministério". Para maior esclarecimento sobre as funções e atividades deste órgão consultar na figura A3 o diagrama funcional simplificado da SOF/MEC.

⁷ No caso da SOF/MEC existia grande resistência e conflito entre os burocratas da carreira de orçamento e finanças e outros burocratas que não eram da carreira e que atuavam nesta secretaria. Para Adroaldo (1993) o corporativismo desses burocratas evidenciava-se na pretensão auto-suficiência da carreira de orçamento que luta desesperadamente para manter privilégios, já adquiridos, e postula outros, especialmente no que concerne à ocupação exclusiva dos principais cargos na área de orçamento para os integrantes da carreira. Estes burocratas cercavam de influência os dirigentes, nas tomadas de decisão, pela utilização do instrumental técnico e pela produção de informações para os grupos dirigentes que em parte vão estar de acordo com a cultura organizacional adquirida. Adroaldo (1993) cita o caso da parcela de profissionais de orçamento que seguiam a abordagem tradicional, no qual existia uma certa nostalgia da época do autoritarismo, quando o todo poderoso ministro do Planejamento Delfim Neto "batia o martelo" direcionando a alocação de recursos, a partir da sugestão da área técnica da SOF/Seplan-PR.

MEC: os **dirigentes dos órgãos centrais de direção superior**⁸, que exerciam pressões junto a SG e ao ministro, procurando determinar os valores da capacidade de gasto essencial para o funcionamento dos setores sob sua responsabilidade e atender demandas que permitissem obter ou sedimentar apoios para a gestão ministerial, ou atender a interesses de seus grupos de apoio. Estes dirigentes dispunham de três recursos de poder para exercer essa pressão: de natureza política, espaço ocupado por sua base de apoio junto ao grupo político que dominava o MEC; de natureza institucional, atribuição de coordenação estabelecida por instrumento legal; e financeira, atribuição de arbitrar em última instância o orçamento dos programas, autarquias e fundações e outros órgãos de seu respectivo setor. Esses recursos, como mostra a figura 2, concentravam-se no centro de decisão relativo a cada arena decisória setorial.

A maioria desses dirigentes no período analisado veio de fora da máquina, sendo que suas indicações partiram dos grupos que dominaram o MEC ou, então, de atores com grande poder de penetração junto a esses grupos. Desta forma, esses dirigentes tinham seus interesses geralmente coincidentes com os do ministro da Educação e seus recursos de poder estavam à disposição da estratégia e táticas de atuação do patrono correspondente. Quando os dirigentes centrais – ministro e secretário geral – procuravam a maximização de sua atuação, acarretavam o enfraquecimento das posições desses atores, e neste caso a posição estabelecida pelo ministro submetia as demais, sendo muito difícil que algum projeto setorial não enquadrado nos objetivos do ministro conseguisse ser financiado.

Entre os outros atores relevantes externos ao MEC, importantes na tomada de decisão sobre os gastos, cabe destaque os **dirigentes dos órgãos de coordenação política do governo**, que tinham interesses na definição de como, onde e em que gastar os recursos do Ministério. Sua atuação estava na perspectiva de utilização da máquina do governo federal como instrumento de extensão de seu poder político. Estes articuladores políticos exerciam pressões para atender às demandas de parlamentares federais e regionais e locais e de dirigentes do executivo estadual e municipal e, mediante esse atendimento, obter ou sedimentar apoios para o governo. Seus recursos eram de natureza eminentemente política, influenciando as decisões

⁸ Esta denominação foi desenvolvida após a reforma que o Ministério da Educação e Cultura sofreu durante o ano de 1978, e que foi consolidada em 1981. Um “órgão central de direção superior” tem como responsabilidade “planejar, coordenar, orientar e supervisionar a execução da política nacional de educação fundamental, prestar cooperação técnica, assistência financeira e articular-se com as instituições públicas e privadas que atuam na área” [MEC/SG (1981)]. Os consolidadores da reforma administrativa, de acordo com MEC/SG (1981), estavam convencidos que a existência desses órgãos que executavam funções de administração de atividades específicas exigia que eles pudessem se desenvolver como depositários do conhecimento necessário e suficiente para influir no rumo dos acontecimentos em determinado setor ou programa da *policy*, e para tal deviam dispor das qualidades de saber e poder.

no âmbito do processo de gasto público por meio de prerrogativas derivadas de sua proximidade ao presidente da República.

Também destacou-se nesta arena, principalmente nas articulações referentes aos gastos clientelistas o grupo dos **parlamentares governistas** – formado pelos caciques partidários e pelos deputados mais votados regionalmente – com acesso à máquina estatal, que utilizavam a capacidade de gasto do Ministério como instrumento de extensão de seu poder político partidário. Seu interesse principal era interferir na distribuição dos recursos para seus espaços de atuação políticas. O principal recurso de poder que possuíam era de natureza político-ideológica, que se traduzia em prestígio junto à coalizão governante. Esse prestígio, de acordo com Silva (1992), era obtido, mantido e ampliado pelo apoio que esses parlamentares prestavam ao Poder Executivo, dentro do próprio Congresso Nacional, nos períodos eleitorais. A moeda de troca para garantir tal apoio era o direito de indicação de dirigentes para determinados cargos públicos na máquina administrativa. A quantidade de cargos, sua esfera de influência e seu nível de importância, atribuídos a cada parlamentar, além dos bens e serviços distribuídos a suas bases de apoio variavam, dependendo do valor estratégico que cada um deles tinha para o esquema de manutenção das bases políticas do partido que controlava o poder setorial ou do próprio esquema de suporte do governo no Congresso Nacional.

Outros parlamentares que tiveram importância nesta área do gasto público federal foram os **parlamentares especialistas**⁹ de diferentes partidos, que se especializaram na formulação de alternativas ou modificações na área de educação, no campo técnico-jurídico ou econômico financeiro. Sua capacidade e intencionalidade de ação voltavam-se para a formulação de projetos e propostas no campo da legislação que definia e regulamentava o tipo de benefícios, auxílios e serviços que a educação manteria em seu programa de ação, bem como na procura de fontes de financiamento para viabilizar suas propostas. Era, portanto, a partir de ativa atuação dentro do campo de atribuições do próprio Congresso, que esse subgrupo extraía recursos e legitimidade para influenciar o processo decisório estatal, na política de educação. Esse tipo de atuação também garantia sua sobrevivência política e a manutenção de suas bases eleitorais, e não o controle da máquina operacional. Esses parlamentares tendiam a articular-se com todos os grupos interessados substantivamente nos resultados da política educacional.

⁹ Fazia parte deste grupo, entre outros, os senadores João Calmon e Darcy Ribeiro e os deputados Octávio Elísio, Hermes Zanetti, Florestan Fernandes, Solon Borges.

2.2. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

Para cumprir o papel de captador de recursos, foi criado pela Lei n.º 5.537, de 21/11/68, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como uma autarquia federal, vinculada à Secretaria Geral do Ministério, sob a denominação de Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep) e transformado em FNDE pelo Decreto-Lei n.º 872, de 15/09/69. O Art. 1º da Portaria n.º 655, de 04/12/1981, regulamentou como sua finalidade “captar recursos financeiros e canaliza-los para o financiamento de projetos educacionais e culturais, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa, planejamento, currículos, alimentação, material escolar, livro didático e bolsas de estudos, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação”. Por outro lado, tornou-se um *loci* decisório estratégico ao ser responsável pelo gerenciamento de uma das fontes de recursos mais importantes do MEC, o salário-educação¹⁰. Funcionava como órgão arrecadador, fiscalizador e gerente, cujas atribuições eram próximas às de um “banco” que possuía uma linha de crédito vinculado a determinadas gastos. Por essa amplitude de finalidades e, principalmente, pelo controle de um fonte de recursos exclusiva, o FNDE, tinha um papel importante na determinação da capacidade de gasto de quase todos os setores, principalmente os ligados ao ensino básico.

Além do ministro e do secretário geral, que faziam parte do Conselho Deliberativo do FNDE – órgão máximo de decisão – existiam dois atores relevantes na tomada de decisão sobre os gastos de responsabilidade do FNDE os **dirigentes** e a **burocracia especialista**.

Aos **dirigentes do FNDE** competia a coordenação global das ações ligadas ao FNDE, principalmente administrar a arrecadação e distribuição dos recursos da contribuição social do salário-educação. Eram dois os interesses principais desses dirigentes no período: i) transformar o FNDE no principal órgão arrecadador de todos os recursos do salário-educação; e ii) determinar a capacidade de gasto dos programas desenvolvidos com tais recursos, de acordo com sua previsão da arrecadação. Esses atores possuíam recursos de natureza política, determinado pelo espaço ocupado por sua base de apoio junto ao grupo político que dominava o MEC; de natureza institucional, pelas atribuições formais de coordenação; gerenciais e tecnológicos, que ocorriam pelo maior conhecimento e habilidades na administração dos recursos do salário-educação.

¹⁰ No regimento interno do FNDE, expresso na Portaria n.º 655, de 04/12/81, observa-se que existia uma divisão apenas para realizar as operações com o salário-educação, com competência para coordenar e supervisionar as atividades de administração, aplicação de recursos, análise e acompanhamento de projetos.

Os **burocratas especialistas do FNDE** defendiam os interesses específicos de sua carreira funcional por meio do monopólio dos procedimentos técnico-burocráticos, que envolviam principalmente a arrecadação e distribuição dos recursos da contribuição social do salário-educação. Esse monopólio constituía o conjunto de recursos de caráter institucional e técnico-gerencial pelo qual tais burocratas exerciam grande influência sobre os dirigentes do FNDE.

Na questão da Captação dos recursos do salário-educação existia, além dos atores já citados, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), como um órgão público federal com interesse em manter sob sua responsabilidade a arrecadação de parte do salário-educação, uma vez que, com isso, ganhava 1(um)% do volume arrecadado, a título de taxa de administração – Decreto-Lei n.º 1.422, de 23/10/75 –, além querer a permanência da sistemática de arrecadação vigente no período, que dava abertura à utilização do salário-educação como fonte de financiamento para seus próprios interesses. Os recursos de poder desse órgão eram, principalmente, de natureza institucional, pela atribuição de coordenação estabelecida por instrumento legal e recursos de natureza gerenciais e tecnológicos, mediante o domínio dos procedimentos e base técnica necessária à operação de captação dos recursos do salário-educação.

Na disputa pelos recursos transferidos pelo FNDE, encontravam-se os atores responsáveis pelas ações públicas de educação nos estados e municípios, além de entidades privadas ligadas à educação. O grupo formado pelos **dirigentes das secretarias de educação das unidades federadas** tinha como interesse relevante garantir uma participação nos recursos geridos pelo FNDE, principalmente parte da quota federal e estadual do salário-educação. Contava para isso com recursos de natureza política-ideológica, materializados na capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes e no poder de influenciar parlamentares, dirigentes regionais e nacionais e a opinião pública, além de possuir o recurso institucional dado pela atribuição legal de participar em 2/3 da arrecadação do salário-educação. O grupo dos **dirigentes das secretarias de educação municipais** tinha os mesmos interesses dos dirigentes acima e contava com idêntico recurso de natureza política-ideológica, além de ter conseguido, durante a década, uma vinculação legal de parte dos recursos da quota federal do salário-educação. Na Nova República, este grupo foi bastante apoiado pela direção ministerial. Por último, o grupo das **entidades privadas de ensino** com dois interesses centrais: primeiro, manter ou ampliar sua participação no orçamento do FNDE, e segundo, manter ou ampliar o programa de bolsas de estudos mantidos pelo Sistema de Manutenção do Ensino (SME), uma vez que os gastos com aquisição de vagas representavam fontes de lucratividade. Para tanto, dispunham de recursos de natureza política-ideológica, materializados na capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes, e institucional, devido aos

dispositivos dos instrumentos legais que garantiam sua participação nos recursos do salário-educação. Essas entidades usavam, na defesa de seus interesses, suas representações coletivas através dos sindicatos estaduais e, principalmente da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen).

Em torno da distribuição de recursos do FNDE para as prefeituras e entidades privadas, estruturou-se uma série de **escritórios de negócios**, cujo interesse era a intermediação na captação dos recursos, uma vez que, com isso, ganhavam um percentual variável do volume de recursos captados no FNDE, a título de taxa de administração. Seus principais recursos de poder eram de natureza gerenciais e tecnológicas, dados, pelo domínio dos procedimentos e base técnica necessária à operação de captação dos recursos junto ao MEC.

Apresenta-se, resumidamente, no quadro a seguir, a arena central, os atores envolvidos, seus principais interesses e os recursos de poder disponíveis.

Quadro 2
Arena central: atores, interesses e recursos de poder

Atores	Interesses	Recursos de poder
Ministério da Educação e Cultura		
Ministro de Estado	- arbitragem dos interesses; e - transformar a "missão institucional" do MEC em defesa dos interesses de sua facção na coalizão governante e de seus próprios projetos políticos.	- delegação de competência legal a partir da Presidência da República - atribuição formal para ser o árbitro em última instância da maioria dos conflitos do MEC; e - espaço ocupado por seu grupo de apoio junto a coalizão governante.
Secretário geral	- interesses coincidentes com os do ministro; e - direção das ações administrativas e gerenciais.	- proximidade ao ministro; - atribuição formal de direção das ações administrativas e gerência do Ministério.
Dirigentes da coordenação técnica orçamentária e financeira (SOF e Seplan)	- determinação e manutenção das metas orçamentárias e financeiras acordadas no processo de gasto do Ministério; - contenção na utilização dos recursos.	- proximidade ao ministro e ao secretário geral; - atribuições formais de coordenação do processo de elaboração e execução orçamentária.
Burocratas especialistas (analistas e técnicos da SOF, Seplan e do FNDE)	- específicos de sua carreira funcional; - influenciar os dirigentes nas tomadas de decisão.	- monopólio dos processos burocráticos que envolviam a determinação da capacidade de gasto; - domínio dos procedimentos e base técnica.
Dirigentes dos órgãos centrais de direção superior (Sesu e Seps)	- determinar os valores da capacidade de gasto de seu respectivo setor; e - atender a demandas que permitiam obter ou sedimentar apoios para o Ministro e sua facção na coalizão governante e atender interesses de seu grupo.	- espaço ocupado por seus patronos no arranjo setorial de interesses; - atribuição de coordenação estabelecida por instrumento legal; - maior conhecimento e recursos para o aperfeiçoamento do processo.
Dirigentes do FNDE	- coordenação global das ações do FNDE; - administrar salário-educação, procurando transformar o FNDE no maior responsável pela arrecadação e distribuição dos recursos.	- espaço ocupado por seu grupo de apoio junto ao arranjo setorial de interesses; - atribuições formais de coordenação de recursos do Ministério; - maior conhecimento e habilidade na administração dos recursos do salário-educação.

Outras unidades do governo federal

Dirigentes dos órgãos de coordenação política do governo	- definição de como, onde e no que gastar os recursos do Ministério; - Atender a demandas e obter ou sedimentar apoios para o governo.	- proximidade ao Presidente da República; - atribuição de coordenação estabelecida por instrumento legal.
INSS	- manter sob sua responsabilidade a arrecadação de parte dos recursos do salário-educação; - manter a taxa de administração de 1% do valor arrecadado.	- atribuições formais de coordenação; - conhecimento e habilidade na captação do salário-educação.

Congresso Nacional

Parlamentares governistas (caciques políticos)	- utilizar a capacidade de gasto do Ministério como extensão de seu poder político partidário; - interferir nas distribuições dos recursos para seus espaços de atuação política.	- prestígio junto à coalizão governante e aos dirigentes do Ministério; - apoio ao Poder Executivo no Congresso Nacional e nos períodos eleitorais.
Parlamentares especialistas	- formular alternativas ou modificações de projetos e propostas no campo da legislação que definia e regulamentava a política de educação.	- saber especializado próprio ou de sua assessoria; - atuação dentro do Congresso Nacional; - capacidade de articulação com todos os demais grupos interessados nos resultados da política de educação.

Unidades federais e municípios

Dirigentes das secretarias de educação das unidades federadas	- garantir sua participação na divisão dos recursos do salário-educação.	- capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes; - poder de influenciar parlamentares e dirigentes regionais e nacionais e opinião pública; - atribuição legal de contar com 2/3 dos recursos arrecadados do salário-educação.
Dirigentes das secretarias de educação municipais	- garantir sua participação na divisão dos recursos do salário-educação.	- capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes; - poder de influenciar parlamentares e dirigentes locais, regionais e nacionais e opinião pública; - atribuição legal de contar com mais de 25% dos recursos da quota federal do salário-educação.

Setor privado

Entidades privadas de ensino	- manter ou ampliar sua participação nos gastos do FNDE; - manter ou ampliar sua participação no programa de bolsas mantidos pelo SME.	- capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes; - representação de interesses coletivos em sindicatos estaduais e ao nível nacional na Fenen
Escritórios de "negócios"	- intermediação na captação dos recursos junto ao FNDE, ganhando um percentual variável do volume captado (10% em diante)	- conhecimento e recursos para a captação dos recursos; - domínio dos procedimentos técnicos.

Capítulo 3

Arena da educação básica: abrangência, atores e interesses

3.1. Arena setorial da educação básica

A arena decisória setorial denominada educação básica¹, para efeito desse trabalho, foi considerada o campo de interação de atores cujos interesses estavam ligados à formulação e implementação de gastos no espaço educativo formal e não-formal centrado no ensino fundamental (1º grau) e, em torno dele, incluindo a educação pré-escolar e o ensino supletivo, com as seguintes ações educacionais: educação pré-escolar, ensino fundamental (1º grau) – regular e supletivo –, alfabetização e valorização do profissional de educação.

Na perspectiva da realização de gasto nestas ações educacionais, os interesses em jogo estiveram em permanente confronto, resultando na estruturação de modalidades diferenciadas de redistribuição dos recursos captados na esfera federal e administrados pelo MEC, para as demais esferas de governo e entidades privadas: i) transferências de recursos financeiros, denominada cooperação financeira; ii) aplicação direta de recursos; e iii) acordos internacionais.

O processo de transferência de recursos financeiros – cooperação financeira² – envolvia os atores ligados aos interesses dos estados, municípios e entidades privadas, predominantemente pela realização de pressões e “negociações políticas” junto aos dirigentes e burocratas do Ministério,

¹ O conceito *educação básica* surgiu desde a junção, em 1978, dos departamentos de ensino fundamental, médio e supletivo, dando origem à criação da Seps. As considerações formulados em MEC/Seps (1982), sobre o conteúdo e amplitude do conceito de educação básica eram as seguintes: em primeiro lugar não se devia confundir educação básica com o agrupamento da pré-escola, ensino fundamental (1º grau) e ações de ensino supletivo voltadas para o ensino fundamental e alguns aspectos do ensino médio (2º grau). O conceito tinha um sentido de maior amplitude, incluindo: modalidades formais e informais; ações educativas com ou sem grau de escolaridade, além das ações de assistência ao educando. Em segundo lugar, não se devia identificar a educação básica com escolaridade obrigatória. Embora os dois conceitos estejam bem próximos, na prática, o primeiro era bem mais amplo, tanto em tempo de duração quanto em conteúdo ou modalidades sobre os quais a educação básica podia-se apresentar. Em terceiro, era importante distinguir entre o conceito de educação básica utilizado e o de necessidade em educação ou mínimo educacional que devia ser assegurado para a toda a população. Na literatura internacional, esses conceitos estão estritamente vinculados e refletem o enfoque que atribui importância significativa à educação para a redução das desigualdades sociais e regionais e para a eliminação da extrema pobreza. Nesta concepção educação básica era mais amplo que os mínimos educacionais, correspondendo mais a um objetivo desejável a médio prazo e longo prazo e dificilmente viável a curto prazo. Por último, é importante considerar que o conceito de educação básica podia ter conteúdos diferenciados em função da clientela a ser atendida, segundo características sócio-econômicas e localização e regionalização. Também a duração da educação podia variar, correspondendo, em distintas situações, a diferentes números de anos de escolaridade.

² Neste caso, a determinação da capacidade de gasto era realizada por determinado órgão de um nível de governo imediatamente superior, que funcionava como órgão repassador dos recursos, e os gastos eram realizados pelo órgão do nível de governo receptor que se subordinava e prestava contas dos gastos realizados ao órgão repassador que descentralizou os recursos. Para uma discussão a respeito de descentralização de recursos consultar Lobo (1990) e Casassus (1990).

uma vez que os critérios de transferência, previamente estabelecidos, institucionalmente eram frágeis e, também, porque a arrecadação tributária, neste período, estava concentrada em mãos do governo federal. Em consequência, os estados e municípios tinham capacidade tributária reduzida e estavam constantemente dependendo das transferências de recursos do governo federal.

As transferências de recursos no transcorrer do processo foram se adequando aos grupos de interesses predominantes, originando as modalidades: i) transferência de recursos financeiros aos estados para cobrir despesas, principalmente, com a construção e equipamentos de escolas, por meio do Programa de Trabalho Anual (PTA)³, que foi um dos procedimentos mais importantes da arena decisória da educação básica, porque fixava a capacidade de gasto para o desenvolvimento dos sistemas estaduais de ensino; ii) transferências de recursos financeiros aos municípios para a construção, treinamento de docentes e distribuição de material de ensino-aprendizagem, que foi um dos principais eixos de gasto da intervenção ministerial durante os anos 80, principalmente após 1983, quando essas transferências ganharam fundamento legal com o Decreto n.º 88.374/83; e iii) transferência financeira a entidades privadas, que se destinava a uma diversidade de gastos, desde custeio até capital, podendo em alguns casos se direcionar para o pagamento de pessoal. Em geral, esses recursos foram negociados politicamente, não seguindo uma determinação com características técnicas, mas refletindo o atendimento de interesses localizados.

A segunda modalidade, que foi pouco utilizada, era a aplicação direta de recursos financeiros⁴ efetuada nos estados e municípios, correspondendo à realização dos gastos diretamente pelo Ministério da Educação e Cultura, por meio da Seps ou do FNDE, sobre os problemas relacionados à educação básica.

Os acordos internacionais, enquanto modalidade de redistribuição de recursos, responderam pelo segundo eixo de importância da intervenção setorial. Devido à grande especificidade nos procedimentos político/administrativos determinados pelas exigências contratuais, geraram arenas decisórias programáticas.

³ A redistribuição dos recursos pela sistemática do PTA procurava orientar o foco de atuação supletiva do MEC no apoio financeiro às prioridades educacionais, voltadas para projetos de desenvolvimento da educação pré-escolar, ensino de 1º e 2º graus (regular e supletivo). Procurava-se fazer com que as unidades da federação sistematizassem suas ações com maior integração – horizontal e vertical – entre os diferentes níveis e modalidades de ensino. Essa modalidade tinha mais peso nas ações da educação básica e determinava o eixo da intervenção da área ao aglutinar os principais interesses, principalmente pela manipulação de um montante expressivo de recursos.

⁴ Uma aplicação direta de recursos financeiros era determinada pelo fato de o órgão do governo detentor da capacidade de gasto ser o mesmo que efetuava o gasto. Quando o detentor da capacidade de gasto e o realizador do gasto na “ponta” era o governo federal, os governos estaduais e locais se transformavam em “hospedeiros passivos” que absorviam os gastos realizados, sem poder interferir no processo.

A arena setorial teve seu *centro de decisão* localizado na Secretaria de Ensino do 1º e 2º Graus (Seps)⁵ do Ministério, órgão encarregado da coordenação da redistribuição das transferências de recursos denominada “cooperação financeira” aos estados, municípios e entidades privadas e da aplicação direta de recursos financeiros efetuada nos estados e municípios, correspondendo à ação direta do MEC nos problemas relacionados com a educação básica. A organização da Seps é apresentada nas figuras A4 (estrutura básica) e A5 (diagrama funcional simplificado).

No processo de gasto dessa arena setorial, os principais atores podem ser agrupados em três grupos. O primeiro era formado pelos responsáveis pela supervisão ministerial, que eram os **dirigentes do órgão central de direção superior** ligado à área do ensino básico – dirigentes da Seps –, os **burocratas especialistas** em ensino básico, que atuavam diretamente na Seps e os **dirigentes das Demec's**. O segundo grupo, formado por aqueles atores que se encontravam no FNDE, instituição controladora da maioria dos recursos utilizados no PTA, era composto pelos **dirigentes do FNDE** e seus **burocratas especialistas**. O terceiro grupo – bastante heterogêneo, em quantidade e qualidade de interesses – era formado por aqueles atores que se encontravam “fora” do espectro institucional federal. Tinham interesses diretos e/ou indiretos sobre a determinação da capacidade de gasto e podiam ser caracterizados em três tipos: i) o político, formado pelos dirigentes do Executivo estadual (governadores, secretários de educação) e municipal (prefeitos), além dos parlamentares, tanto da bancada governista, como dos especialistas; ii) o econômico, formado pelos prestadores de serviços locais, especializados ou não, fornecedores locais e nacionais dos mais diferenciados produtos; e iii) o social, definido pelos interesses dos usuários dos serviços.

Os **dirigentes do órgão central de direção superior** ligados ao ensino básico, tinham como interesse principal a definição da capacidade de gasto para o desenvolvimento das atividades sob sua responsabilidade. A maioria desses dirigentes, no período analisado, veio de fora da máquina, sendo que suas indicações partiram do grupo que dominava o MEC, ou, então, de atores com grande poder de penetração no interior do arranjo setorial de interesses. Portanto, tinham seus interesses coincidentes com os do ministro da educação e seus recursos estavam à disposição da estratégia e táticas de atuação do patrono correspondente. Entretanto, quando estes dirigentes

⁵ O objetivo político estratégico que presidiu a criação da Seps era a mudança na estrutura decisória da política da educação básica, com a tentativa de unificação do centro de decisões quando se tratava da estipulação da capacidade de gastos. Para tanto, estavam sob a responsabilidade do mesmo órgão todas as ações relativas à educação pré-escolar, ensino regular de 1º e 2º graus e educação supletiva, tanto em nível da *ação indutora* como da *ação promotora*. Na Seps concentrava-se todo o poder decisório sobre os recursos destinados às ações de educação básica.

pertenciam aos quadros partidários regionais, tendiam a beneficiar suas regiões de origem, mantendo lealdades regionais com o segmento político originário. A **burocracia especializada** da Seps cumpriu um papel fundamental no processo de definição dos gastos associados ao PTA, uma vez que os instrumentos que compunham a sistemática de programação eram complexos e extremamente detalhados. O interesse do grupo era manter o grau de complexidade processual que lhe dava grande margem de manobra e grande poder de decisão sobre a capacidade de gasto associado ao PTA.

Os **dirigentes das Demec's** tinham um papel de intermediação entre as unidades federadas e o Ministério, quando da apresentação do PTA e, também, entre os municípios e o Ministério, assim como realizavam o acompanhamento físico-financeiro e avaliavam os resultados no nível local, mediante análise da prestação de contas e da verificação *in loco* dos resultados. Os interesses desses dirigentes eram a ampliação de seu espaço de poder local e atendimento a seus patronos, uma vez que seus cargos eram “moeda política” nas negociações efetuadas. Seus recursos de poder eram principalmente de natureza política, dependente da força de seus patronos, e institucionais, proveniente da delegação de competência para acompanhar, supervisionar, avaliar e executar as atividades do MEC na sua área de jurisdição e promover a articulação com setores educacionais dos estados.

Os interesses dos **dirigentes e burocratas do FNDE** nesta arena setorial, mesmo estando vinculados à Secretaria Geral do Ministério, estavam relacionados à disputa de uma fatia do controle e coordenação de atividades da educação básica. Com isso pretendiam se transformar, além de uma organização que proporcionava meios financeiros para a intervenção estatal no setor, em um indutor e/ou supervisor de ações ligadas à educação básica.

Outro importante grupo era formado pelos **dirigentes das secretarias de educação das unidades federadas** que eram responsáveis pelas propostas de projetos consolidados das necessidades estaduais para a operacionalização do PTA. Esses atores tinham como interesse fundamental romper a limitação ao seu espaço de decisão, quanto às definições de que projetos deveriam ou não ser apresentados, mediante um processo de descentralização das decisões de gastos para as secretarias de educação. Contavam com recursos de natureza principalmente política-ideológica, materializados na capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes e no poder de influenciar parlamentares e dirigentes regionais e nacionais e opinião pública pela mídia, sensibilizando-os sobre a importância de uma nova forma de operação dos recursos públicos. A partir de 1984, estruturou-se um ator coletivo: o fórum de secretários, que se transformou no **Conselho dos secretários de educação (Consed)**, e que cumpriu um papel importante, enquanto

fórum de debates a respeito das questões educacionais, principalmente dos problemas de financiamento dos gastos em educação. Teve um papel ativo na defesa dos interesses estaduais, pressionando por espaço e criticando as decisões do MEC que afetavam o sistema educacional, principalmente durante a Nova República.

Os **dirigentes das secretarias de educação das prefeituras municipais** que tinham no início da década de 80 papéis bastante operacionais e subordinados às secretarias de educação estaduais, no decorrer da década, ganharam força e participação nas decisões de gastos efetuadas nesta arena decisória. Os interesses desse grupo foram para aumentar sua capacidade de gasto mediante a descentralização de recursos financeiros, estaduais ou federais. Contou para isso com recursos de natureza, principalmente, política-ideológica, materializados na capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes e no poder de influenciar parlamentares e dirigentes locais, regionais e nacionais. Contou, também, com o apoio de alguns políticos nacionais que viam neste nível de governo uma instância de decisão capaz de contornar os dirigentes estaduais adversários. A partir de outubro de 1986, foi criado um ator coletivo denominado **União dos dirigentes municipais de educação (Undime)**, induzido pelos dirigentes do MEC (então ocupado pelo PFL) no bojo de uma política de atuação direta nos municípios, procurando fugir à intermediação dos estados que eram ocupados, em sua maioria, pelo partido adversário (PMDB), embora integrantes ambos da mesma coalizão governante (Aliança Democrática)⁶.

3.1. Arena programática dos acordos internacionais.

A conformação dessa arena decisória deu-se em função da cooperação financeira aos estados e municípios que ocorreu por intermédio dos acordos internacionais. A especificidade dessa arena estava no fato de que as bases da cooperação foram estruturadas nos contratos de financiamento junto ao Bird, mediante dois acordos: i) o III acordo MEC/Bird, contrato n.º 1867-BR/1980, no valor de US\$ 91 milhões, sendo US\$ 32 milhões financiados pelo Bird (35%) e US\$ 59 milhões pelo MEC, e ii) o IV acordo MEC/Bird, contrato n.º 2.412 - BR/1984, no valor de US\$ 80 milhões. Os diversos interesses públicos e privados que circundaram os acordos internacionais, pelos contratos de financiamento, estavam interessados na efetuação de gastos ligados aos seguintes componentes básicos: i) expansão da rede física, pela construção, reforma e provimento de

⁶ Cunha (1991) chama a atenção que a presença na Undime de secretários da educação dos municípios – capitais de estados que tiveram seus prefeitos eleitos em novembro de 1985 –, aliados aos secretários de outras cidades, acabou por levar à composição da Undime para outras orientações diferentes das iniciais.

equipamentos de salas de aula e outras dependências escolares, absorviam cerca de 30% a 40% dos acordos; ii) preparação de recursos humanos (treinamentos), entre 15% a 20%; iii) outros bens e serviços para as escolas e os órgãos de ensino, 15%; e iv) a administração dos acordos, em geral, consumia cerca de 10% dos recursos para pagamentos de despesas de pessoal, consultorias, viagens, diárias, encargos e serviços de terceiros.

A redistribuição efetuada pelos acordos internacionais tinha dupla característica: a primeira de transferência de recursos financeiros – os recursos eram transferidos como cooperação técnica-financeira aos estados e municípios; a segunda de aplicação direta – alguns gastos eram realizados de forma centralizada no MEC –, compra de livros didáticos, merendas, contratação de consultores e administração central do programa.

Para cada acordo internacional foi estruturado um *centro de decisão* específico, localizado no interior da Seps. Para o Edurural, pelo que foi estabelecido no Decreto que institucionalizou o Programa, a administração central, que tinha a finalidade de coordenar e supervisionar a execução, estava a cargo da **Unidade de administração do programa (Unap)**. Para o caso do programa Monhangara foi criada, por exigência contratual, outra unidade central de administração denominada de **Gerência do acordo**⁷.

No processo de gasto dessa arena programática, os principais atores formaram quatro grupos. O primeiro era composto pelos atores que se encontravam no interior do MEC com o objetivo de efetuar a coordenação e supervisão central dos acordos, que eram os **gerentes dos acordos** ligados à educação básica e os **burocratas contratados pelos acordos**, que atuavam diretamente nas gerências dos acordos. O segundo grupo se encontrava no interior e entorno do Bird – a instituição emprestadora dos recursos –, e era composto pelos **dirigentes do Bird**, seus **burocratas especialistas** e o grupo de **consultores especializados** que formavam o quadro de consultores sem vínculos formais com o Bird. O terceiro grupo se encontravam no nível de governo estadual e municipal, com interesses diretos e/ou indiretos sobre os gastos efetuados pelos acordos e era formado pelos dirigentes do Executivo estadual e municipal onde ocorriam os gastos, além dos parlamentares da bancada governista. O quarto era formado por uma série de interesses que giravam em torno dos componentes do programa, principalmente de prestadores de serviços locais, especializados ou não, fornecedores locais e nacionais dos mais diferenciados produtos.

⁷ As unidades federadas e o municípios, em geral, tendiam a reproduzir no seu interior, em menor escala, grande parte das estruturas político/administrativas desenvolvidas em nível federal. No caso do Edurural, foram criadas nas secretarias de educação as Unidades Estaduais de Administração do Programa (UEAP) e, no nível municipal, os Órgãos Municipais de Educação (OME).

Os **gerentes dos acordos** eram técnicos de confiança dos dirigentes da Seps – podiam ser burocratas do MEC, ou técnicos contratados exclusivamente para o cargo. Os interesses destes gerentes estavam relacionados ao atendimento de seus patronos e à remuneração que este cargo permitia que, em geral, aproximava-se dos valores pagos pelos organismos internacionais aos seus burocratas. Os recursos de poder destes gerentes estavam relacionados à força de seus patronos e as atribuições de coordenação dos gastos estabelecida nos contratos de financiamento.

O interesse dos **burocratas contratados pelos acordos** para o desenvolvimento dos acordos, era ter maiores salários e outros benefícios além dos oferecidos ao funcionalismo público. Detinha o monopólio dos processos burocráticos, que envolviam principalmente os procedimentos para realização dos gastos dos acordos internacionais. Esse monopólio constituía o conjunto de recursos tecnológico e gerencial que esse subgrupo utilizava no decorrer da execução dos acordos.

Os **consultores** contratados pelas gerências dos acordos tinham seus interesses girando em torno da prestação de serviço especializado, baseado em critérios internacionais de remuneração, além de procurarem influenciar a direção dos gastos dos acordos internacionais. Seus recursos de poder eram provenientes, principalmente, da forma com que o Bird atuava, dando-lhes grande poder de decisão sobre os acordos e, também, de seus recursos tecnológicos a partir de seu saber especializado sobre os itens componente dos acordos.

A **agência de financiamento externo (Bird)**, por meio de seus dirigentes e burocratas especialistas tinha interesse no desenvolvimento da prestação de "cooperação técnica" por meio de projetos de co-financiamento que assegurassem a rentabilidade dos acordos e a aceitação da proposta de desenvolvimento econômico das agências como pré-condição de acesso aos recursos. Os recursos de poder do Bird estava relacionado fundamentalmente à disponibilidade de recursos financeiros para a realização dos empréstimos de financiamento e às atribuições para acompanhar, supervisionar e avaliar os gastos estabelecidas nos contratos de financiamento.

Quadro 3

Arena da educação básica: atores, interesses e recursos de poder

Atores	Interesses	Recursos de poder
Ministério da Educação e Cultura		
Dirigentes do órgão central de direção superior - Seps	- determinar os valores da capacidade de gasto para o desenvolvimento da educação básica; - atender demandas que permitiam obter ou sedimentar apoios para a coalizão dominante; - atender interesses de seu grupo, mantendo lealdades regionais e políticas.	- espaço ocupado por seu grupo de apoio no arranjo setorial de interesses; - atribuição de coordenação estabelecida por instrumento legal; - maior conhecimento e recursos para o aperfeiçoamento do processo;
Burocratas especialista da Seps	- específicos de sua carreira funcional; - manter a margem de manobra e poder de decisão sobre a capacidade de gastos associados ao PTA	- monopólio dos processos burocráticos que envolviam a determinação da capacidade de gasto associada ao PTA; - domínio dos procedimentos e base técnica.
Dirigentes da Demec's	- intermediar os recursos destinados as unidades federadas e aos municípios; - realizar o acompanhamento físico-financeiro e avaliação dos gastos; - ampliação de seu espaço de poder regional e local e atendimento de seus patronos.	- espaço ocupado por seus patronos no arranjo setorial de interesses; - atribuições formais de acompanhar, supervisionar, avaliar os gastos do Ministério em sua jurisdição.
Dirigentes e burocratas do FNDE	- disputar uma fatia do controle e coordenação dos gastos da educação básica; - transformar-se em indutor e supervisor dos gastos.	- atribuições formais de coordenação de recursos do Ministério; - maior conhecimento e habilidade na administração e gestão dos recursos do salário-educação.
Gerentes dos acordos internacionais (Edurural e Monbongara)	- atendimento de seus patronos; - remuneração compatível aos valores pagos pelos organismos internacionais;	- força de seus patronos; - atribuições formais de coordenação dos gastos dos acordos internacionais.
Burocratas especialistas contratados pelos acordos	- maiores salários, melhores benefícios e vantagens funcionais; - influenciar os dirigentes dos acordos na tomada de decisão.	- monopólio dos processos técnico burocráticos que envolviam a determinação da capacidade de gasto dos acordos internacionais; - domínio dos procedimentos e base técnica.
Sector privado		
Consultores	- prestação de serviços especializados; - remuneração internacional.	- saber especializado em alguns componentes dos acordos internacionais; - forma institucional como o Bird atuava que dava grande poder de intervenção nas decisões.
Unidades federadas e municípios		
Dirigentes da secretaria de educação da unidade federada	- definir os projetos de necessidades (gastos) estaduais para operacionalização do PTA; - romper a limitação de seu espaço na definição dos gastos através de um processo de descentralização das decisões; - manter o controle sobre a definição dos gastos destinados aos municípios.	- capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes; - poder de influenciar parlamentares e dirigentes regionais e nacionais e opinião pública; - atribuição legal de contar com 2/3 dos recursos arrecadados do salário-educação.
Dirigentes da secretaria de educação municipal	- aumentar sua capacidade de gasto através da descentralização dos recursos financeiros federais e estaduais; - maior participação nas decisões de gastos; - romper o domínio dos dirigentes estaduais sobre os recursos que lhe eram destinados.	- capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes; - poder de influenciar parlamentares e dirigentes locais, regionais e nacionais e opinião pública; - atribuição legal de contar com mais de 25% dos recursos da quota federal do salário-educação.
Agência de financiamento internacional		
Agências de financiamento externo - Bird	- desenvolvimento de "cooperação técnica" por meio de projetos de co-financiamento; - aceitação da proposta de desenvolvimento econômico das agências como pré-condição ao acesso aos recursos; - garantir acordos lucrativos.	- disponibilidade de recursos financeiros para a realização dos empréstimos de financiamento; - atribuições formais de acompanhar, supervisionar, avaliar os gastos nos acordos internacionais.

Capítulo 4

Arena da educação superior: abrangência, atores e interesses

4.1. A arena setorial da educação superior

Esta arena decisória setorial denominada educação superior era o campo de interação de atores cujos interesses estiveram ligados à formulação e implementação de gastos nas seguintes atividades: i)apoio à coordenação, manutenção e desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes)¹; ii)apoio físico-financeiro às Instituições de Ensino Superior (IES); e iii)manutenção e desenvolvimento da pós-graduação. No processo de gasto que envolveu o desenvolvimento dessas atividades, os interesses em jogo estruturaram modalidades diferenciadas de articulação e operação do sistema de decisão.

O apoio à coordenação, manutenção e desenvolvimento das Ifes, de acordo com a tabela A1, era uma das atividades mais importantes do Ministério, consumindo mais de 50,0% da sua capacidade de gasto. Nesta atividade, estipulava-se uma capacidade de gasto diretamente nos orçamentos das Ifes e posteriormente efetuavam-se as transferências de recursos financeiros para essas instituições efetuarem os gastos diretamente. Distinguiam-se três tipos diferenciados de transferências: os destinados a cobrir os gastos com pessoal e encargos sociais; os destinados a cobrir os gastos de outros custeio – manutenção; e aqueles para cobrir as despesas de capital das Ifes. O modo e a forma de articulação de interesses envolviam, principalmente, os atores ligados diretamente às Ifes e ao MEC, uma vez que a dependência dos recursos federais foi bastante elevada.

O aparato institucional necessário ao desenvolvimento dessas ações dentro do processo de gasto do MEC estava localizado, primordialmente na Secretaria de Educação Superior (Sesu), enquanto "órgão central de direção superior", que tinha a responsabilidade de planejar, coordenar, orientar e supervisionar a execução da política nacional de educação superior, prestar cooperação técnica, assistência financeira e articular-se com as instituições públicas e privadas atuantes na área. Foi neste órgão que se estruturou o *centro de decisão* sobre a capacidade de gastos destinadas à coordenação, manutenção e desenvolvimento das Ifes, além de ser responsável por parte dos gastos do apoio físico-financeiro às IES. A organização da Sese é apresentada nas figuras A6 (estrutura básica) e A7 (diagrama simplificado).

¹ Estas Ifes podiam ser autarquias ou fundações vinculadas, para efeito de supervisão ao MEC, mais especificamente à Sese, como mostram as figuras A1 e A4, em anexo.

O apoio físico-financeiro às IES era uma atividade desenvolvida em dois tipos de processo de gasto. O primeiro era formado pelo Programa Integrado de Desenvolvimento do Educação Superior (Pides), Assistência Financeira às IES-não federais e o Programa Nova Universidade (PNU), que se destinavam às IES (federais e não-federais) e foram desenvolvidos diretamente pela Sesu – efetuando os gastos ou, então, transferindo os recursos às IES após a aprovação de projetos. O segundo era formado por programas de gastos em “infra-estrutura física”² para as IES, por meio de fontes de financiamento não-orçamentárias, provenientes de organismos nacionais e internacionais de crédito. Este último tipo, devido às suas especificidades, conformou uma arena decisória programática cujo *centro de decisão* se afastou da Sesu, transferindo-se para o Centro de Desenvolvimento e Apoio Técnico à Educação (Cedate)³ – órgão ligado à Secretaria Geral do MEC –, que negociava e gerenciava a capacidade de gasto proveniente dos projetos de financiamentos.

O processo de gasto da atividade “apoio à manutenção e desenvolvimento da pós-graduação” envolvia atores ligados às IES (federais e não-federais), por meio da realização de pressões para obtenção de recursos dos programas de pós-graduação desenvolvidos pelo MEC. Em torno dessa atividade formou-se um arena decisória do tipo programática, com *centro de decisão* alojado na Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes)⁴ – órgão dotado de autonomia limitada e vinculado, para efeito de supervisão ministerial, à Sesu –, que desempenhava suas atribuições como agência executiva do órgão setorial de ciência e tecnologia no âmbito do MEC e cumpria o papel exclusivo de gestor da aplicação de recursos financeiros, orçamentários e de outras fontes, nacionais e estrangeiras, destinadas ao desenvolvimento da pós-graduação de responsabilidade do MEC.

Nota-se, portanto, que o processo de gasto associado à educação superior estava entregue institucionalmente a agências governamentais distintas, com modos e formas de articulação de

² Os gastos em “Infra-estrutura física” eram aqueles que se destinavam à construção de obras novas, reformas de prédios e instalações, assim como a aquisição de equipamentos sofisticados ou não e mobiliários necessários aos laboratórios e às dependências da administração.

³ O Cedate era um órgão especializado na negociação e gestão de projetos de financiamento com agências de crédito oficiais e não oficiais, em nível nacional ou internacional. Seu espectro de atuação podia compreender os vários níveis de ensino, no entanto, devido à sua história – marcada pela junção, em 1981, de três órgãos (ex-programas) Premesu, Premen e Cebrace, prevalecendo na direção da nova instituição a diretoria anterior do Premesu –, houve certo privilegiamento na direção das ações destinadas à educação superior. Antes da reforma, o Premesu era ligado diretamente a Sesu, sendo bem maior o controle dos programas desenvolvidos por esse órgão pela Sesu.

⁴ A Capes, criada como campanha, nos termos do Decreto n.º 29.741, de 11/07/51, na década de 70 foi instituída como órgão autônomo do MEC, e vinculada, para efeito de supervisão ministerial, à Sesu. É até hoje a agência executiva do MEC no campo das atividades de pós-graduação e fomento e, especificamente, no campo das atividades de pesquisa científica e tecnológica e de formação de recursos humanos de elevada qualificação profissional.

interesses específicos. Assim, a parte que estava sujeita diretamente ao comando da Sesu e que conformava a arena setorial envolvia basicamente atores que tinham interesses girando em torno das ações de apoio à coordenação, manutenção e desenvolvimento das Ifes e o apoio físico-financeiro às IES.

Esses atores podem ser reunidos em três grupos: o primeiro era formado pelos **dirigentes do órgão central de direção superior** ligados à educação superior (Sesu) e os **burocratas especialistas** em educação superior. O segundo grupo se encontrava no interior das Ifes: os **dirigentes das Ifes, docentes, servidores técnicos/administrativos** e o **alunado** da educação superior. O terceiro era formado por atores que se encontravam "fora" do espectro institucional federal. Tinham interesses diretos ou indiretos sobre a determinação da capacidade de gasto das Ifes e eram caracterizados em três tipos: i) político, formado pelos dirigentes do Executivo estadual (governadores) e municipal (prefeitos) de cidades onde se encontravam as Ifes, além de grande parte dos parlamentares, tanto da bancada governista, como dos especialistas; ii) econômico, formado pelos prestadores de serviço locais especializados ou não, fornecedores locais, nacionais e internacionais dos mais diferenciados produtos; e iii) social, formado por interesses da classe média que queria ter e tinha seus filhos frequentando essas instituições, pelo alunado e pelos usuários dos serviços que essas instituições prestavam à comunidade, principalmente os hospitais universitários.

Os **dirigentes do órgão central de direção superior** ligados à educação superior – dirigentes da Sesu – tinham como interesse principal a definição da capacidade de gasto para o desenvolvimento das ações de sua responsabilidade institucional de apoio ao funcionamento e desenvolvimento das Ifes e a elevação da capacidade de gasto dos programas de apoio físico-financeiro às IES. Dispunham dos mesmos recursos já mencionados para os dirigentes da Seps, para tentar exercer essa direção. No entanto, mesmo tendo interesses coincidentes com os do ministro e seus recursos estando à disposição das estratégias e táticas de atuação do patrono correspondente, quando esses dirigentes pertenciam aos quadros das Ifes, mantinham uma dupla lealdade, na maior parte das vezes: com seus patronos e com a direção da Ifes a qual pertenciam.

No grupo dos **burocratas da Sesu**, distinguia-se um subgrupo que pertencia ao quadro funcional – como professor ou técnico/administrativo – das Ifes, principalmente das Ifes fundacionais, que tinham grande flexibilidade na contratação de pessoal e melhores salários. Assim como os dirigentes da Sesu, esses burocratas se diferenciavam dos tradicionais do Ministério por manter uma "tripla lealdade": com seu segmento burocrático; com seus patronos; e com os dirigentes das Ifes. Em geral, defendiam interesses, que tanto podiam ser de caráter funcional, como pessoal, de algum dirigente do Ministério, ou, então, os interesses da Ifes responsável por sua

contratação. Tal subgrupo possuía recursos de natureza tecnológica e gerencial e podia funcionar articulado aos burocratas tradicionais do Ministério.

Outro ator relevante nesta arena eram os **dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes)** – representados pelos reitores, pró-reitores das universidades e pelos diretores das escolas superiores e dos centros tecnológicos⁵. Até o começo dos anos 80, os interesses deste grupo eram coincidentes com os de seus patronos, fossem locais, regionais ou da coalizão governante, e sua capacidade de ação estava colocada à disposição da estratégia e táticas destes patronos. A partir da primeira metade dos anos 80, com a introdução de inovações no processo decisório de escolhas dos dirigentes, que passaram a ser escolhidos por processo de "consultas à comunidade", um novo tipo de dirigente assumiu a direção destas instituições. Com isso, os interesses destes dirigentes também se transformaram, passando a ser a definição de uma capacidade de gasto a ser conquistada no processo de gasto, de acordo com a direção pretendida pela "comunidade", sem que houvesse algum tipo de constrangimento às diretrizes internas, consubstanciando-se na busca efetiva da autonomia universitária.

Estes dirigentes se organizaram em nível nacional, em torno do **Conselho do Reitores das Universidades Brasileiras (Crub)**. Tinham, principalmente, recursos de natureza política, pela capacidade de influenciar parlamentares e dirigentes nacionais e regionais e a opinião pública sobre a justiça de seus pleitos e o recurso institucional dado pela atribuição formal de decidir a direção dos gastos internos das Ifes.

Logo no início dos anos 80, durante o processo de transição do regime, foram incorporados, nessa arena decisória, três novos atores relevantes nas determinações das capacidades de gastos das Ifes: os docentes, os técnico/administrativos e o alunado. Esses atores, também, passaram a ter a oportunidade de escolher seus dirigentes e representantes para os órgãos decisórios das Ifes, principalmente a eleição do cargo máximo representado pela escolha do reitor.

Os **docentes das Ifes** tinham interesses na definição da capacidade de gasto das suas instituições, principalmente quanto à definição dos recursos financeiros necessários ao financiamento dos gastos com pessoal docente. O principal interesse desse grupo era o reajuste dos salários e adoção de reajustes semestrais para os docentes – devido à queda observada na remuneração média, de 1980 até 1987 –, além da aplicação do princípio da isonomia plena entre

⁵ Até a primeira metade dos anos 80, os principais dirigentes – reitores e pró-reitores – das Ifes eram, em geral, indicados por algum membro qualificado da coalizão governante, fossem eles dirigentes nacionais, regionais ou locais, ou então, eram escolhidos de acordo com os interesses dos dirigentes do MEC. Este tipo de comportamento legal permitia que o presidente da República nomeasse os reitores das Ifes fundacionais. Somente após o Decreto n.º 94.410, de 10/06/87 foi que se ampliou a autonomia universitária, transferindo aos reitores das Ifes a nomeação de seus próprios vice-reitores.

servidores de instituições federais autárquicas e fundacionais – reciprocidade de salários, benefícios e vantagens e a conformação a critérios de carreiras idênticos. Os recursos disponíveis para este grupo eram sua grande capacidade de pressão política para influenciar parlamentares federais, regionais e locais e a opinião pública. Estes docentes se organizaram em torno de associações localizadas em suas próprias instituições, assim como em nível nacional por meio da **Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes)**.

Os **servidores técnico/administrativos das Ifes**⁶, assim como os docentes, tinham como principal interesse o reajuste dos salários e adoção de reajustes semestrais, além da aplicação do princípio da isonomia plena entre servidores de instituições federais autárquicas e fundacionais – reciprocidade de salários, benefícios e vantagens e a conformação a critérios de carreiras idênticas. Seus recursos de poder eram os mesmos da burocracia do Ministério. Eles se organizaram em torno das associações de funcionários ao nível de cada instituição e em âmbito nacional na **Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (Fasubra)**.

O **alunado do ensino superior das Ifes** – graduação e pós-graduação –, passou a atuar, a partir dos anos 80, por meio de suas organizações de representação de interesses ao nível das Ifes, como o Diretório Central dos Estudantes (DCE), e, em nível nacional, pela **União Nacional dos Estudantes (UNE)**. Seu principal interesse era a manutenção da oferta de ensino superior pelo Estado de forma "gratuita", além disso tinha interesses no conteúdo da política de educação superior – melhoria da educação oferecida, ampliação de vagas, gratuidade da universidade pública – e na melhoria do funcionamento da estrutura operacional das Ifes. Possuía principalmente recursos de natureza política-ideológica para influenciar parlamentares, dirigentes e a opinião pública, sensibilizando-os quanto à justeza de suas demandas.

Outro grupo de atores que tinha interesse nesta arena, principalmente no apoio físico-financeiro eram as **IES não-federais** – instituições estaduais, municipais e particulares de ensino superior. Neste grupo, as IES particulares⁷ eram as mais importantes, tanto em quantidade, quanto na pressão política que exerceram sobre o MEC, o que se refletiu no fato de elas absorverem grande parte dos gastos efetuados pelos diversos programas desenvolvidos pela Sesu, tais como

⁶ Os servidores técnico/administrativos podiam ser especializados ou não, e formavam uma categoria extremamente diversificada de profissionais: de médicos a escrivães, de analistas de sistema a motoristas e um dos grandes contingentes da administração pública federal. Os técnico/administrativos, que eram cerca de 65 mil, em 1980, passam a 92 mil, em 1989. [Cf. MEC/Sesu (1989)].

⁷ O relatório do Ipea a respeito da Educação e Cultura, em 1987, mostrava que o "setor privado era responsável pela maioria do alunado de graduação, compõe-se em parte por um forte oligopólio de entidades mantenedoras, sabidamente lucrativas, frente às quais se encontram um significativo contingente de vulneráveis consumidores de ensino; de outro, algumas centenas de estabelecimentos menores, sobrevivendo com rendas insuficientes". [Ipea (1988)]

PNU, Pides e a Assistência financeira às IES não-federais. No grupo das particulares, destacavam-se as entidades denominadas **IES comunitárias**⁸, principalmente aquelas mais atuantes ligadas à igreja – Pontifícia Universidade Católica (PUC) –, que se distinguiram das demais por ter como interesse predominante a institucionalização de um subsídio ao seu orçamento global⁹. Contavam com o apoio de alguns órgãos de representação de interesses, como a **Associação de Escolas Católicas (AEC)**, a **Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (Abesc)** e até mesmo a **Confederação Nacional Brasileira de Bispos (CNBB)**.

4.2. Arena programática das ações de infra-estrutura física

Nesta arena programática envolviam-se os atores cujos interesses estavam centrados nos gastos destinados ao desenvolvimento da "infra-estrutura física" de apoio ao desenvolvimento da educação superior, mediante o desenvolvimento de projetos de financiamento junto aos organismos nacionais e internacionais. O *centro de decisão* se localizava no Centro de Desenvolvimento e Apoio Técnico a Educação (Cedate), órgão autônomo ligado à Secretaria Geral do MEC, que nesta caso negociava e gerenciava a capacidade de gasto proveniente dos projetos de financiamentos. Em geral foram gerenciados por este órgão os grandes blocos de investimentos na "infra-estrutura física" das Ifes e grande parte dos equipamentos das IES. A Sese era entendida como um órgão com o qual o Cedate, no desempenho de suas atividades, podia se articular, mas com pouco poder para impor alterações nas decisões sobre a capacidade de gastos dos programas geridos por esse órgão.

Nesta arena, os atores mais relevantes foram os **dirigentes e os burocratas especialistas do Cedate**, que tiveram como interesse a contínua contratação de financiamentos para as mais diversas ações de infra-estrutura, de forma que fossem acordadas cláusulas contratuais que permitissem a esse órgão ganhar certo percentual como "taxa de administração", além da

⁸ A respeito dessas instituições, consultar Tramontin e Braga (1988), enquanto um esforço de sistematização de informações para conhecer e caracterizar esse grupo de IES.

⁹ Desde 1985, quando foi aprovada pelo plenário do Crub uma moção no sentido de estabelecer uma forma regular de concessão de recursos governamentais às IES comunitárias, o MEC começou a atender aos pedidos, como também passou a adotar o termo em seus documentos oficiais. [Nepp (1989)] No Plano de Ação Governamental (PAG) elaborado, em 1986, como plano de ação para os anos de 1987 a 1989, dentre os principais programas a serem desenvolvidos foi institucionalizado o apoio às IES comunitárias, caracterizadas desta forma com o intuito de diferenciá-las de outras instituições particulares, pela dita especial dimensão pública que assumiam. O objetivo declarado era apoiar 20 universidades confessionais e comunitárias, subsidiando-se 30% de seus orçamentos para a implementação e melhoria das condições de ensino. Era a vitória deste grupo, principalmente tendo em vista que estes recursos seriam destinados de forma regular e incondicional pelo MEC.

manutenção de sua condição de "órgão de intermediação" entre as diversas partes contratantes, o que lhes permitia uma contínua acumulação de capacidade de ação e melhores remunerações para seu quadro funcional. Os recursos de poder destes atores eram de natureza institucional, proveniente da delegação de competência que lhes foi conferida em nível regimental e dos contratos de financiamentos negociados, e recursos de natureza gerencial e tecnológica provenientes do saber especializado adquirido nas negociações e gestões dos diversos tipos de financiamento.

Em torno da captação de recursos realizada por este órgão, atuavam os **dirigentes das Ifes**, que tinham interesses em participar dos projetos negociados pelo Cedate, principalmente dos grandes blocos de investimentos, como por exemplo o acordo MEC/BID-III, que beneficiou 11 Ifes, com a aplicação de US\$ 200 milhões e mudou a face das instituições participantes. Outro ator que teve interesses nos recursos captados foram as **IES não-federais**, que procuravam participar principalmente dos contratos de financiamento em bens e serviços, para aquisição de equipamentos de ensino e pesquisa, realizados com países do Leste Europeu e com outras firmas como a Siemens, KFW, Toshiba. Os equipamentos provenientes desses acordos eram disputados por todas as IES do Brasil, públicas ou privadas, e eram repassados a fundo perdido.

Do lado da oferta de crédito havia três grupos de atores relevantes na determinação e amplitude deste apoio à "infra-estrutura física". O primeiro deles eram as **agências de financiamento externas**¹⁰ – agências oficiais tais como o BID e Bird –, com interesses no desenvolvimento daquilo que ficou conhecido como prestação de "cooperação técnica" por meio de projetos de co-financiamento. O segundo era a **agência de financiamento interna** – representada pela CEF, que administrava o FAS – que seguia as determinações tomadas no Conselho de Desenvolvimento Social (CDS). Em geral, os interesses deste ator harmonizavam-se com os da coalizão governante, favorecendo os interesses políticos conjunturais. O terceiro grupo, os **produtores de equipamentos**, podiam atuar como agência de financiamento de operações de crédito em bens e serviços, tais como os países do Leste Europeu – Hungria e Alemanha Oriental, firmas particulares como Siemens, KFW e Toshiba. Tinham interesse em fechar contratos vultuosos – nunca menos que alguns milhões de dólares – de vendas de seus produtos em condições vantajosas e seguras. No caso do Leste Europeu, o que se colocava de mais importante era o equilíbrio da balança de comércio com o Brasil. O recurso de poder básico destes atores era sua disponibilidade de recursos para a realização dos empréstimos de financiamento.

¹⁰ Para uma discussão sobre a importância dessas agências de financiamento externos, consultar Araújo (1991), no caso específico da área de educação, consultar Fonseca (1991).

4.3. Arena programática da “manutenção e desenvolvimento da pós-graduação”

Nesta arena programática, envolveram-se atores cujos interesses estavam centrados nos gastos na manutenção e desenvolvimento da pós-graduação orientada, principalmente, para o incentivo à formação de recursos humanos de alto nível, cobrindo todo o espectro de formação: docentes, pesquisadores e técnicos para os setores públicos e privados. Os interesses dos atores giravam em torno de duas atividades básicas: i) incentivo à formação de recursos humanos, mediante auxílio financeiro – concessão de bolsas de estudo, tanto no país como no exterior, em nível de pós-graduação –, que se processava em programas com características e clientela distintas: PICD¹¹, PADCT, PET; e ii) apoio institucional e fomento aos cursos de pós-graduação visando ao desenvolvimento institucional da pesquisa e do ensino de alto nível, por meio do apoio financeiro à manutenção da infra-estrutura dos cursos, para consolidar, desenvolver e fomentar as atividades de ensino das instituições de ensino superior federais, estaduais, municipais e privadas.

O *centro de decisão* quanto ao desenvolvimento dessas atividades e a gerência dos recursos financeiros e orçamentários correspondentes não era efetuado pela Sesu, mas se deslocava para a Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes) que, de acordo com a figura A6, era um órgão supervisionado pela Sesu. Apesar dessa supervisão, a Capes possuía bastante independência da Sesu, tendo em vista o grau de especialização dos serviços requeridos¹².

Os atores mais relevantes para definição do processo de gasto ligados ao desenvolvimento da pós-graduação de responsabilidade do MEC, durante os anos 80, eram os **dirigentes da Capes** e os **burocratas especialistas**, que tinham como interesse a continuação e expansão dos gastos nos programas de pós-graduação sob seu comando, além da manutenção de sua condição de “órgão de referência” sobre as questões da pós-graduação no Brasil, o que favorecia uma imagem de respeitabilidade e a manutenção da grande independência em relação à Sesu. Os recursos de poder destes atores eram de natureza institucional, devido a delegação de competência que lhes foi conferida em nível regimental¹³, gerenciais e tecnológicos provenientes do saber especializado adquirido no desenvolvimento dos programas.

¹¹ O PICD, posto em execução a partir de 1976, foi o primeiro passo no sentido de induzir as IES a adotarem um planejamento global das suas necessidades e diretrizes quanto à formação de recursos humanos para a pesquisa e o ensino. O PICD, como programa específico alimentado por recursos governamentais, era um dos instrumentos de que dispunham as IES para a capacitação do seu pessoal docente.

¹² Consultar a respeito MEC/SG (1984) e MEC/Capes (1983).

¹³ O regimento interno da Capes, aprovado pela Portaria n.º 887, de 31/12/1986, definia que uma das suas finalidades básicas era gerir a aplicação de recursos financeiros orçamentários e de outras fontes destinadas ao amplo desenvolvimento e consolidação da pós-graduação.

Em torno das ações de auxílio financeiro individual e das ações de fomento às pesquisas coordenadas pela Capes, atuavam os **dirigentes das IES** que tinham interesse em capacitar os docentes das instituições que dirigiam. Esta capacitação dava respostas, por um lado, às demandas por melhoria da qualidade de ensino e pesquisa, pela via da capacitação docente e, por outro, às demandas do próprio corpo docente. Além do mais, esses dirigentes procuravam participar dos programas de fomento geridos pela Capes, por verem nestes recursos – mesmo que reduzidos – mais uma fonte para financiar a realização de pesquisas¹⁴.

Outro grupo que tinha interesses nesta arena decisória eram os **dirigentes de departamentos das IES**. Havia três tipos de dirigentes, os que possuíam cursos bem conceituados e por isso seu interesse era manter e/ou expandir a quantidade de bolsas sobre seu domínio, aqueles dirigentes de departamentos cujos cursos necessitavam de apoio para sua consolidação e os dirigentes de cursos novos recomendados pelo Grupo Técnico Consultivo (GTC). Em geral, esses dirigentes exerceram grande pressão para o aumento quantitativo das bolsas a serem distribuídas, que era de fundamental importância na garantia de seus "espaços de poder" dentro de suas respectivas IES.

Os **docentes das IES** tinham interesses em participar dos programas de bolsas de estudo, PICD, e no fomento às pesquisas nas IES¹⁵. Nesse grupo, destacavam-se os docentes-pesquisadores, que, em geral, compunham a "comunidade científica" e defendiam a necessidade de mais recursos para o desenvolvimento de suas pesquisas. Estavam organizados em grandes fóruns, como a **Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)**. Os recursos disponíveis para este grupo eram de natureza política, que se materializavam em sua capacidade de pressão, mediante sua penetração na mídia, que permitia grande visibilidade a qualquer uma de suas reivindicações e de natureza tecnológica, devido a que grande parte das pesquisas realizadas no país saíram dos programas de pós-graduação.

Outro ator importante, também, era o **alunado da pós-graduação** – grupo que incluía os docentes das IES enquanto alunos da pós-graduação. Os principais interesses eram o valor a ser

¹⁴ Grande parte das pesquisas realizadas nas universidades brasileiras era financiada pelas "agências estatais de financiamento que vêm assumindo o papel de principal fonte de recursos, já que os escassos, recursos orçamentários das IES são gastos com atividades de ensino" [Ribeiro (1986)] e parte ponderável desses recursos eram externos ao MEC. O apoio externo não se limitava ao financiamento de projetos de duração limitada, como seria natural, mas incluía frequentemente a própria manutenção de parte significativa dos pesquisadores e professores dos cursos de pós-graduação, pessoal administrativo, instalações, equipamentos, materiais de pesquisa, etc. [MEC/Geres (1985)]

¹⁵ Os docentes das IES, em especial a partir de 1987, tiveram seus interesses acrescidos, tendo em vista os incentivos previstos no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (Pucroe) para a carreira de magistério, o que ocasionou uma pressão para o aumento da quantidade de bolsas a serem oferecidas e dos seus respectivos valores.

fixado para as bolsas, diminuição da instabilidade – atrasos no recebimento –, depreciação do valor das bolsas – que prejudicava as condições para a dedicação integral a seus estudos – e o financiamento dos componentes de suas pesquisas. Possuíam principalmente recursos de natureza política para tentar influenciar parlamentares, dirigentes e a opinião pública, sensibilizando-os quanto à justeza de suas reivindicações.

Quadro 4

Arena da educação superior: atores, interesses e recursos de poder

Atores	Interesses	Recursos de poder
Ministério da Educação e Cultura		
Dirigentes do órgão central de direção superior - Sesu	- determinar os valores da capacidade de gasto para o apoio ao funcionamento e desenvolvimento das Ifes; - atender demandas das IES que permitiam obter ou sedimentar apoios para a coalizão governante; - atender interesses de seu segmento institucional e lealdades aos patronos nas Ifes.	- espaço ocupado por seu grupo de apoio no arranjo setorial de interesses; - atribuição de coordenação estabelecida por instrumento legal; e - maior conhecimento e recursos para o aperfeiçoamento do processo.
Dirigentes do Cedeat	- continuar a contratação de financiamento junto às agências de financiamento; - autonomia na administração e gestão dos recursos dos acordos; - remuneração compatível aos valores pagos pelos organismos internacionais;	- espaço ocupado por seus patronos no interior do arranjo setorial de interesse; e - atribuição formal de coordenação dos gastos dos acordos internacionais ligados à educação superior.
Dirigentes da Capes	- continuar e expandir gastos nos programas de pós-graduação; - manter a condição de "órgão de referência" da pós-graduação no Brasil; - autonomia na administração e gestão dos recursos.	- espaço ocupado por seus patronos no interior do arranjo setorial de interesse; - atribuições formais de coordenação dos gastos com a pós-graduação.
Burocratas especialistas da Sesu, do Cedeat e da Capes	- atender interesses específicos de sua carreira funcional de seus patronos e, algumas vezes, das Ifes; - manter a margem de manobra e poder de decisão sobre a capacidade de gastos destinados às Ifes e aos programas geridos pela Sesu, Cedeat e Capes.	- monopólio dos processos técnicos burocráticos que envolviam a determinação da capacidade de gasto destinados às Ifes e aos programas da Sesu, Cedeat e da Capes. - domínio dos procedimentos e da base técnica.
Instituições Federais de Ensino Superior		
Dirigentes das Ifes	- definir e conquistar uma capacidade de gasto que permitisse efetuar as políticas internas do segmento escolhido pela comunidade para dirigir as Ifes; - acabar com o constrangimento às diretrizes internas de gastos – busca da autonomia orçamentária e financeira; - disputar recursos junto ao Cedeat (infra-estrutura) e da Capes (capacitar docentes).	- poder de influenciar parlamentares e dirigentes regionais e nacionais e opinião pública; - representação de interesses (Crub e Fórum de pro-reitores em planejamento e orçamento) que tinha papel ativo na defesa dos interesses das Ifes, principalmente, no que diz respeito ao gastos de outros custeios e capital; - atribuição formal de definir, acompanhar, supervisionar, avaliar os gastos das Ifes.
Docentes das Ifes	- disputar uma fatia da capacidade de gastos do MEC para financiar os gastos com pessoal; - conquistar e defender vantagens e prerrogativas nos salários e outros benefícios (plano de cargos e salários e isonomia salarial plena); - garantir recursos para financiar bolsas de estudos junto a Capes (PICD)	- poder de influenciar parlamentares e dirigentes regionais e nacionais e opinião pública; - representação de interesses (Andex) que tinha papel ativo na defesa dos interesses dos docentes das Ifes, principalmente, no que dizia respeito aos gastos de pessoal.
Servidores técnicos administrativos das Ifes	- disputar uma fatia da capacidade de gastos do MEC para financiar os gastos com Pessoal; - conquistar e defender vantagens e prerrogativas nos salários e outros benefícios (plano de cargos e salários e isonomia salarial plena).	- poder de influenciar parlamentares e dirigentes regionais e nacionais e opinião pública; - representação de interesses (Fasubra) que tinha papel ativo na defesa dos interesses dos técnicos administrativos das Ifes, principalmente, no que dizia respeito aos gastos de pessoal.

Instituições de Ensino Superior		
Dirigentes de departamento das IES	- manter ou expandir a quantidade de bolsas de estudo sobre seu domínio; - expandir e consolidar cursos novos.	- espaço ocupado pelos dirigentes no interior da IES e na "comunidade científica"; - atribuição formal de coordenação dos gastos com a pós-graduação no departamento.
Docentes-pesquisadores	expandir recursos para o desenvolvimento de suas pesquisas.	- saber especializado; - poder de influenciar parlamentares e dirigentes e opinião pública, através de Fóruns como a SBPC.
Alunado		
Alunado da graduação das Ifes	- manter oferta de ensino superior de forma "gratuita"; - aumentar recursos para as Ifes como forma de melhorar a qualidade da educação.	- poder de influenciar parlamentares e dirigentes locais, regionais e nacionais e opinião pública; - representação de interesses (UNE) que tinha um papel ativo na defesa dos interesses dos estudantes.
Alunado da pós-graduação	- diminuir instabilidades relativas a prazo de recebimento e valor das bolsas de estudo; - financiamento dos componentes das pesquisas.	poder de influenciar parlamentares, dirigentes e opinião pública através da mídia.
Agências de financiamento		
Agência de Financiamento Interna - CEF	atender demandas por infra-estrutura das Ifes, que permitissem obter ou sedimentar apoios para a coalizão governante;	- atribuição formal de administrar os recursos do FAS; - conhecimento e habilidade na gestão dos recursos; - domínio dos procedimentos e base técnica dos contratos.
Agências de financiamento Externos - BID	- desenvolver "cooperação técnica" por meio de projetos de co-financiamento; - garantir acordos lucrativos.	- atribuições formais de acompanhar, supervisionar, avaliar os gastos nos acordos internacionais; - conhecimento, base técnica e domínio dos procedimentos de gestão dos recursos dos acordos internacionais.
Setor privado		
IES não-federais	disputar uma fatia da capacidade de gastos da Sesu, do Cedate e os recursos de bolsas da Capes.	- poder de influenciar parlamentares e dirigentes locais, regionais e nacionais e opinião pública; - apoio de instituições importantes como o Ipea; - representação de interesses (AEC e Abesc) que tinham papel ativo na defesa dos interesses dessas IES.
Produtores de equipamento (Siemens, Toshiba, KFW e agências do Leste Europeu)	- vender equipamentos de ensino e pesquisa; - garantir acordos lucrativos; - fechar contratos vultuosos.	- disponibilidade de recursos financeiros para os empréstimos de financiamento; - capacidade tecnológica de produção de equipamentos; e - domínio de procedimentos e base técnica.

Capítulo 5

Arena da assistência ao educando: abrangência, atores e interesses

5.1. Arena setorial da assistência ao educando

Esta arena decisória setorial era o campo de interação de atores cujos interesses estavam ligados à formulação e implementação do “ciclo de gasto” – aquisição-armazenagem-transporte-distribuição – em bens e serviços (material escolar, livro didático, alimentos-merenda e assistência à saúde) destinados ao atendimento das “necessidades sociais” dos estudantes, denominada de assistência ao educando¹. Esta ação ministerial estava organizada na forma de programas com modos específicos de articulação de interesses e distintos mecanismos de interação entre os interesses e a agência pública, o que determinava um peso diferenciado para a capacidade de gasto de cada programa no montante geral da assistência ao educando².

Para efeito deste trabalho, esses programas foram aglutinados em função das particularidades do processo de gasto de cada um, formando-se três arenas decisórias programáticas: i)apoio alimentar e nutricional do escolar; ii)apoio didático pedagógico; e iii)apoio complementar ao escolar.

A primeira, apoio alimentar e nutricional do escolar, reunia atores interessados no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), principalmente em torno do “ciclo de gasto” relativo ao fornecimento de gêneros alimentícios “básicos” ou “formulados”³. Este programa tinha o maior peso nos gastos com assistência ao educando, que, de acordo com a tabela 13 representou, em média, 75% dos recursos aplicados no período.

¹ O assistencialismo tem sido caracterizado pela concessão/implementação de políticas voltadas para segmentos pauperizados da população. À medida que esses segmentos não têm, a rigor, capacidade contribuinte, os recursos eram aplicados a fundo perdido.[Medici e Braga (1993)] Para Silva (1992) a componente assistencialista tem-se reforçado ao longo do tempo de constituição do aparato estatal de proteção social, funcionando como um mecanismo suplementar, ainda que não completamente residual, do conjunto mais orgânico da intervenção estatal nas questões sociais. As tendências mais recentes de universalização das políticas e programas públicos centraram-se, na maioria dos casos, nesse componente. Consultar, também, sobre esse assunto, Sposati et al (1992).

² No processo de gasto público a assistência social era considerada como uma área específica dos gastos governamentais quando, então, formava uma arena setorial própria, que recebeu no MEC a denominação assistência ao educando. No entanto, também podia ser qualificada como um subprograma das demais políticas desenvolvidas, e neste caso a tendência era a presença de ações assistências nos programas setoriais na qualidade de uma ação complementar, estando as decisões sobre a capacidade de gasto dessas ações sujeitas às decisões mais gerais que tratavam dos interesses dominantes nos diversos setores de gastos.

³ Produtos nutricionais especialmente fabricados para atender às exigências estabelecidas pelos técnicos da merenda. Os alimentos “formulados” tinham importante participação no Pnae, em virtude principalmente de suas qualidades nutricionais intrínsecas, oferta não sujeita a sazonalidade e baixa perecibilidade em relação ao alimentos *in natura* (básicos).

A segunda, apoio didático pedagógico, reunia os atores interessados nos Programas do Livro Didático – distribuição de livros para alunos e bibliotecas – e o Programa de Material Escolar – distribuição de material escolar (gratuitamente e para revenda). Estes programas responderam pelo segundo eixo da intervenção setorial. De acordo com a tabela 13, foram gastos nestes programas, em média, 15% dos recursos da assistência ao educando durante a década de 80.

A terceira e última, a de apoio complementar ao escolar, reunia os atores interessados em uma série de pequenos programas destinados a uma diversidade de ações, que nunca conseguiram articular mais que 5% dos recursos destinados às ações de assistência ao educando. Os principais programas eram o Programa Nacional Salas de Leitura (PNLS); o Programa Nacional Saúde do Escolar (PNSE); e a concessão de bolsas de trabalho e de estudo – oferecimento de bolsas de estudo pela FAE para alunos do 1º e 2º graus.

Uma característica fundamental do processo de gasto desta arena decisória, no início da década de 80, foi que o desenvolvimento dessas atividades contava com aparato institucional de sustentação específico, para o qual os atores na defesa de seus interesses tinham que se dirigir, já que a maioria das decisões ocorria em agências descentralizadas do MEC⁴. Neste sentido, a formulação e implementação da política de assistência ao estudante estava entregue a agências públicas distintas, que lutavam por recursos e executavam os gastos de forma desintegrada e concorrente.

Esta dispersão de esforços mereceu a atenção dos dirigentes do Ministério, e a proposta de solução encaminhada dentro do processo de reforma administrativa do MEC, em 1981, foi a de integrar em um único órgão todas as atividades relativas à assistência ao educando, criando a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), pela Lei n.º 7.091, de abril de 1983, para ser o *centro de decisão* no desenvolvimento de programas de assistência ao estudante, nos níveis da educação pré-escolar, e de 1º e 2º graus. A organização da FAE é apresentada na figura A8 (estrutura organizacional básica).

Desta forma, a FAE passou a aglutinar os conflitos de interesses que giravam em torno das atividades programáticas, principalmente a luta dos atores para maximização da capacidade de gastos de cada um dos programas nos quais estavam alojados seus interesses. O *locus* decisório da

⁴ As principais ações de assistência ao educando, antes de serem "integradas" pelo surgimento da FAE, eram desenvolvidas, pelo Inae, criado em 1981, a partir da Campanha Nacional de Assistência ao Educando (Cnae), que, por sua vez, havia incorporado as atividades do ex-Departamento de Assistência ao Estudante (DAE/MEC) e pela Fundação Nacional de Material Escolar (Fename). Estes órgãos tinham sob sua alçada a responsabilidade de desenvolver ações específicas de assistência ao educando: competia ao Inae desenvolver as ações necessárias para a execução do programa de alimentação do escolar (merenda) e à Fename definir as diretrizes e executar os programas referentes ao material escolar e didático e o programa do livro.

arena setorial foi alojado na presidência da FAE, que contava, para as negociações, arbitragem dos interesses e tomada de decisão, com o auxílio do Comitê de Consultores, formado por especialistas nas áreas finalistas; Comitê Interno de Coordenação; e da diretoria de planejamento, que tinha sob sua responsabilidade a formulação das políticas e diretrizes da assistência ao estudante.

Após à criação da FAE, os atores relevantes da arena setorial podem ser aglutinados em três grupos. O primeiro era formado pelos atores que se encontravam na FAE: os **dirigentes** e os **burocratas especialistas**. O segundo grupo se localizava no FNDE – instituição controladora de grande parte dos recursos utilizados nos programas –, os **dirigentes** e a **burocracia especialista** do FNDE. O terceiro grupo era formado por atores que se encontravam fora da FAE. Tinham interesses diretos e/ou indiretos sobre a determinação da capacidade de gasto da FAE e dos respectivos programas e podem ser caracterizados em três tipos: i) o político, formado pelos dirigentes do Executivo estadual (governadores, secretários de educação) e municipal (prefeitos), além de grande parte dos parlamentares da bancada governista; ii) o econômico, formado pelos prestadores de serviços locais especializados ou não, fornecedores locais, e nacionais dos mais diferenciados produtos; e iii) o social, definido pelos interesses da clientela dos programas.

Os **dirigentes da FAE** eram os responsáveis pela ação "integrada" do processo de gasto público ligado à assistência ao estudante, quer pela via da coordenação, quando visavam obter na utilização do fundo público federal a plena sustentação de seus interesses e de seus patronos, quer pela via do suporte técnico-operacional, quando davam condições para o funcionamento da máquina e a existência de um sistema de assistência social ligado a área de educação. O interesse principal desses atores estava ligado à definição da capacidade de gasto dos diversos programas que compunham a assistência ao estudante, de acordo com a direção que eles pretendiam para as ações de assistência ao educando. Estes dirigentes dispunham de dois tipos de recursos de poder para tentar exercer essa coordenação: de natureza política – espaço ocupado por suas bases de apoio, no interior do arranjo setorial de interesses; de natureza institucional – atribuição de coordenação estabelecida por instrumento legal.

Destacavam-se neste grupo os **dirigentes das diretorias da FAE** (DAAN, DADP, Diacom) que possuíam especificidades que os colocavam, por um lado, em completa sintonia com interesses que circundavam a sua diretoria e, por outro, de forma concorrencial com os dirigentes das demais diretorias, já que a integração institucional que ocorreu com a criação da FAE não passou de uma reunião de recursos físicos, humanos e financeiros que estavam dispersos.

Era, também, um ator importante nesta arena, o grupo da **burocracia especializada da FAE**, composto por técnicos de carreira que atuavam nas diretorias da FAE e defendiam os

interesses específicos de sua carreira funcional mediante o monopólio dos processos técnicos e burocráticos, que envolviam, principalmente, a determinação das aquisições e distribuições de alimentos, livros e materiais didáticos. Esse monopólio era o principal recurso gerencial e tecnológico que este subgrupo dispunha para atuar.

Outro ator com papel importante nesta arena era o grupo formado pelos **parlamentares governistas**, cujo interesse principal era procurar interferir na distribuição dos bens e serviços para seu espaço de atuação política e controlar a nomeação de pessoas, pertencentes ou não à burocracia da FAE, para cargos nas Refae's – representações da FAE nas unidades federadas – nas suas respectivas bases eleitorais.

Os atores que participavam de cada uma das arenas programáticas, descritas a seguir, podiam atuar nesta arena setorial, desde que tivessem seus interesses ameaçados. Em geral, eles se julgavam representados pelos dirigentes e burocratas das diretorias programáticas, mas, se necessário às suas estratégias de atuação podiam intervir em qualquer uma das arenas, desde que seus recursos de poder lhes possibilitassem o acesso.

5.2. Arena programática do “apoio alimentar e nutricional ao escolar”⁵

O apoio alimentar e nutricional ao escolar que se realizava, principalmente, pelo desenvolvimento do Pnae, constituía uma arena decisória na qual os atores relevantes defendiam interesses que giravam em torno, primordialmente, do fornecimento de bens – gêneros alimentícios “básicos” ou “formulados” – como parte integrante do processo da prestação de serviços assistenciais que visavam dar satisfação às necessidades básicas dos estudantes. Constavam de forma subordinada a estes objetivos a reforma e/ou ampliação e construção de armazéns e cantinas, assim como a aquisição de material para as cantinas e capacitação de recursos humanos.

Após a criação da FAE, o *centro de decisão* desta arena foi posicionado na Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional (DAAN), a quem competia propor e desenvolver a política de apoio nutricional e coordenar as atividades de aquisição, distribuição e controle de qualidade dos produtos⁶. Os atores da FAE envolvidos mais diretamente nesta arena eram os **dirigentes** e os **burocratas especialistas** da DAAN⁷.

⁵ A recuperação da origem histórica e da trajetória da alimentação escolar no Brasil, principalmente a relação entre a política e as instituições até fins dos anos 70, foi muito bem descrita e analisada por Coimbra (1981). Consultar para os anos 90, o relatório da auditoria do Tribunal de Contas da União. TCU (1993).

⁶ As atividades da DAAN se desdobravam por três departamentos: departamento de desenvolvimento de programas; departamento de aquisição e distribuição; departamento de controle de qualidade, além de contar com uma

Em 1980, sob o estímulo de uma política que surgiu de uma situação de necessidade – programa de emergência para o nordeste – nasceu uma nova política de aquisição de gêneros alimentícios para o programa. Nesta política, a "organização implementadora" do programa a Cnae (FAE) delegou responsabilidade, principalmente, para a aquisição e transporte dos gêneros alimentícios do programa a outros organismos públicos: a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal)⁸ e a Sociedade de Abastecimento de Brasília (SAB).

Essas empresas se transformaram em **organizações implementadoras intermediárias**, com interesses na compra e distribuição de gêneros alimentícios para o programa, em caráter de exclusividade. Para tanto, cabia-lhes a percepção de uma taxa de administração de 5% sobre o valor das aquisições, despesas de armazenagem, transporte e outras operações. A capacidade de ação desses atores estava voltada para direcionar a ação estatal para manutenção dos termos do convênio assinado em agosto de 1980, que lhes era extremamente vantajoso, principalmente no que dizia respeito ao valor da taxa de administração e à exclusividade na intermediação nos negócios de compra dos produtos. Os recursos de poder que deram a capacidade de ação destes atores eram, principalmente, de natureza gerencial e tecnológica expressa na importância da rede de sucursais regionais que formavam um sistema integrado para a efetuação das compras e em sua capacidade de atendimento às necessidades manifestadas pelo programa, no que dizia respeito à aquisição, empacotamento, armazenagem e transporte. Tinha, também, recursos de natureza institucional, expressos no formato do convênio, que definia a amplitude de sua ação, assim como a margem de remuneração pelo serviço prestado.

Diante das características do programa e sua complexidade, advinda da grande quantidade de produtos adquiridos de forma centralizada e a necessidade de distribuição destes produtos por todo o território nacional, destacavam-se em importância estratégica as ações referentes à armazenagem⁹ como parte do ciclo aquisição-armazenagem-transporte-distribuição. Eram atores

assessoria de acompanhamento da execução orçamentária e financeira. Além destes departamentos, existia uma "estrutura informal" formada por quatro gerências.

⁷ Para Coimbra (1981), uma das fontes de expansão do Pnae era interna à sua burocracia, denominada "pressão burocrática", derivada da constituição de um vasto corpo de funcionários que, para sobreviver, precisava explicar sua existência e permanência sempre com maiores níveis de atendimento, mostrando serviço e justificando seu emprego.

⁸ A Cobal foi criada pela Lei Delegada n.º 6, de 26/09/62, com objetivo de participar diretamente da execução dos planos e programas de abastecimento elaborados pelo governo, relativamente à comercialização dos gêneros alimentícios, essenciais ou em carência e agir como elemento regulador do mercado, ou para servir de forma supletiva à áreas não suficientemente atendidas pela iniciativa privada, em regime competitivo. A partir dos anos 80, a Cobal manteve uma estratégia que procurava aumentar a participação em programas governamentais, no qual cabe destaque para o Pnae.

⁹ A armazenagem resumia-se na guarda e conservação dos gêneros destinados ao Pnae, de acordo com técnicas e padrões apropriados e nível de depósitos autorizados.

interessados nos gastos do programa com armazenagem as **unidades armazenadoras**, compostas, principalmente, de armazéns localizados nas capitais e alguns núcleos regionais, em geral, administrados pela Companhia Brasileira de Armazenagem (Cibrazem) e pelas companhias estaduais de armazenagem, também estando incluídos neste grupo os armazéns da antiga Cnae e de empresas privadas¹⁰. O interesse deste grupo era manter a preferência na prestação de serviço de armazenagem dos gêneros adquiridos não só em nível centralizado mas, também, dos gêneros adquiridos de forma descentralizada, além disso queriam expandir sua ação para as ações de beneficiamento e distribuição. A administração deste serviços, que envolveu durante a década alguns milhões de toneladas/ano, permitiu manter um negócio extremamente vantajoso, pois mesmo considerando o grande volume armazenado e os ganhos de escala obtidos, o convênio com a Cibrazem, por exemplo, só previa uma redução de 10% nas tarifas normais e, também, uma redução do *ADvalorem* para 1/1000, pagos quinzenalmente. Os recursos de poder deste grupo, principalmente da Cibrazem, eram idênticos aos das organizações implementadoras intermediárias.

As características do Pnae favoreceram, também, a constituição de um grupo de interesse formado pelas **empresas transportadoras privadas** que eram um grupo heterogêneo, dividido em três tipos: i) as de grande porte, especializadas no transporte de mercadorias entre os grandes centros e em grandes quantidades; ii) as médias que tinham uma atuação mais regional; e iii) as pequenas, que atuavam ao nível local. O objetivo era transportar cargas que podiam chegar a alguns milhões de toneladas por ano, para as diversas partes do país, utilizando vários tipos de meios de transporte, como o terrestre, aéreo e fluvial¹¹. Os interesses desse grupo eram garantir o maior valor monetário possível por m³ (metro cúbico), manter sua “capacidade de transporte de carga” em plena utilização, na maioria do ano, além de “fechar” contratos relativos às cargas fechadas com destino ponta-a-ponta. Tinha dois recursos de poder básicos: recursos gerenciais, expressos na importância da rede de serviços para a distribuição dos gêneros alimentícios e recursos institucionais, expressos no convênio, que definiam a amplitude de sua ação e a margem de remuneração pelo serviço prestado.

Outro grupo de interesse que, também, se formou em função das características do programa foram as **instituições de controle de qualidade** dos alimentos adquiridos pelo Pnae. Este grupo era constituído, em geral, por Ifes, laboratórios de saúde públicas estaduais e centros de

¹⁰ A “FAE vinha colaborando, até o exercício de 1990, com os estados e municípios com maior ou menor participação nas despesas de armazenagem, seja construindo e cedendo os galpões em comodato, seja arcando diretamente com as despesas de estocagem dos produtos”. [MEC/FAE (1991)]

¹¹ Em algumas unidades da Federação a “merenda escolar” chegava aos municípios via aérea, como era o caso de alguns municípios do Acre, como Cruzeiro do Sul, Tarauacá e Feijó. Em outros lugares, a merenda viajava vários quilômetros, em estrada de chão, como era o caso de Basiléia (370 Km).

pesquisa, com pelo menos um em cada unidade federada. O interesse deste grupo estava na prestação de um serviço especializado que lhes proporcionava remuneração e apoio financeiro para o desenvolvimento de projetos de capacitação técnica, bem como para adequações das estruturas físicas e equipamentos dos laboratórios, e ao mesmo tempo contribuía para o desenvolvimento do processo de ensino/aprendizagem na área de controle de qualidade de alimentos. Os recursos de poder desse grupo estavam localizados, principalmente, no controle do saber tecnológico.

Pelo lado da oferta de produtos, a FAE tinha um papel central de alocador de recursos e gerenciador da compra e distribuição de gêneros alimentícios para os programas de alimentação escolar, por isso possuía a capacidade de influir¹² na determinação do horizonte de atividade de uma parte ponderável dos produtores de gêneros alimentícios do país, que podem ser agregados em dois grupos distintos. O primeiro e mais importante reunia os **produtores privados de alimentos "formulados"**, subsetor da indústria de alimentos que se concentrava na produção de "alimentos enriquecidos". Este grupo às vezes se fazia representar pela **Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação (Abia)**. O segundo reunia **produtores privados de alimentos "básicos"**, englobando um conjunto heterogêneo de produtores de alimentos – cooperativas, frigoríficos, agroindústrias, empresas industriais e pequenos produtores rurais.

O grupo dos **produtores privados de alimentos "formulados"** constituía o segmento mais poderoso, possuindo recursos de natureza política que se traduziam na capacidade de mobilizar a indústria de alimentos de "formulados" na manutenção de seu "cartel", sempre que os valores das compras de produtos formulados a serem adquiridos ou as formas de contratação contrariavam os interesses empresariais desse segmento. Possuíam, também, recursos gerenciais tecnológicos, expressos na importância de seu parque industrial e na capacidade de efetuar "conluíus" entre si. Seu principal interesse era garantir o maior número de vendas de alimentos "formulados" com a maior rentabilidade e menor nível de controle por parte da FAE. Isso significava a manutenção de "cardápios" que não lhes exigissem maiores custos em melhorias ou aprimoramento dos produtos. O preço dos "formulados" era outro fator de grande interesse deste ator e que estava sob sua esfera de decisão, mesmo quando a FAE/Cobal usava seu poder de mercado para a redução dos valores dos produtos.

¹² Ao analisar as relações entre a indústria e a Cnae, Coimbra (1981), afirmava que, "não é exagero dizer que foi a Cnae que criou o fabricante para os alimentos que entendia distribuir (...) configurando-se um quadro de exclusividade de compra e venda", ou seja, houve uma expansão do setor da indústria de alimentos voltado, quase que exclusivamente, para a produção de "formulados", estabelecendo-se, no entender de Coimbra (1981), um casamento, ou até uma simbiose, entre a Cnae que queria distribuir os alimentos "formulados" e um subsetor da indústria de alimentação que os fabricava.

Os produtores privados de alimentos "básicos" tinham como interesse a absorção sistemática da sua produção que, em geral, ocorria em nível local ou regional, por parte das escolas, municípios e dos estados e até da FAE, já que a compra institucional era importante para seu crescimento e sobrevivência. Sua capacidade de ação esteve voltada para que os estados e municípios tivessem maior poder sobre o processo de aquisição, mesmo quando os recursos eram federais. Seus recursos de poder eram, principalmente, de natureza gerencial, expressos na sua posição estratégica de proximidade aos locais onde se encontrava a clientela, e político-ideológicos, que se traduziam no poder de interferir nas decisões dos dirigentes locais¹³.

Por último, existia a **clientela aluno** da merenda escolar – representada pelos pais dos alunos –, cujos interesses eram a continuidade e expansão da oferta da merenda. Os recursos de poder comandados por este grupo eram reduzidos, com isso a capacidade de resposta a políticas deste gênero, em geral, era a passividade.

5.3. Arena programática do "apoio didático pedagógico"

Em torno das ações de apoio didático-pedagógico constituiu-se uma arena decisória cujos atores relevantes defendiam interesses que giravam em torno do fornecimento de bens – livros didáticos e material escolar – como parte da assistência social ao alunado carente brasileiro, principalmente alunos do 1º grau, proporcionando meios que tornassem mais acessível o processo de ensino aprendizagem e, assim, colaborando para o seu desenvolvimento sócio-educacional e sua integração na escola e na comunidade. Este apoio didático-pedagógico se realizou na década, principalmente, com o desenvolvimento de dois programas prioritários: o Programa do Livro Didático¹⁴ e o Programa do Material Escolar (ex-módulo escolar). As principais atividades desenvolvidas nesta arena decisória são apresentadas na figura A9.

No início dos anos 80, até à criação da FAE, o órgão responsável pelo desenvolvimento da até então denominada "assistência ao estudante carente" era a Fename, que tinha a função básica de produzir e distribuir material escolar e didático, além da responsabilidade de desenvolver o programa do livro didático. Após a criação da FAE, estruturou-se uma Diretoria de Apoio Didático Pedagógico (DADP), que era o *centro de decisão* a respeito de todas ações relativas aos dois

¹³ No entanto, dada a heterogeneidade destes produtores, uma parte considerável era desarticulada e faltava competitividade a seus produtos, além de contar com baixa mobilização dos poderes estaduais e municipais para incentivar o pequeno produtor rural e suas cooperativas para produzirem alimentos para o programa.

¹⁴ A respeito da política do livro didático, história e implicações até princípio da década de 80, consultar Oliveira et al (1984) para o período mais recente, e com foco de análise no processo de gasto do programa consultar Castro (1996).

principais programas desenvolvidos na área. Competia à DADP, de acordo com o regimento interno da FAE, propor e desenvolver a política de apoio didático pedagógico, pela melhoria da qualidade do material de apoio ao ensino e contribuir para o equilíbrio dos custos de mercado dos materiais de apoio ao ensino e coordenar as atividades de seleção/indicação dos títulos, aquisição, distribuição, e controle de qualidade dos livros didáticos¹⁵.

Nesta arena decisória, o Programa do Livro Didático gerava um processo de gasto cujos atores relevantes defendiam interesses que giravam em torno do fornecimento e da distribuição de livros aos estudantes matriculados nas escolas públicas e comunitárias de 1º grau, como parte integrante do processo de prestação de serviços assistenciais que visavam dar satisfação às necessidades básicas dos estudantes¹⁶. As decisões a serem efetuadas sobre os quantitativos físicos e financeiros do programa subordinavam-se às decisões tomadas pela presidência da FAE em conjunto com os dirigentes centrais do Ministério, principalmente o ministro de Estado. Essas decisões diziam respeito ao detalhamento das necessidades de aquisição dos títulos e a quantidade por escola, assim como às negociações das bases contratuais e de contratação de fornecimento de livros por editora, além da administração da distribuição dos livros didáticos.

Os principais atores participantes diretamente dessa arena eram os **dirigentes e burocratas especialistas** da DADP, os **produtores privados**, a **clientela** e as **empresas transportadoras**. Para os **dirigentes e burocratas** da DADP o interesse principal estava na definição de uma crescente capacidade de gasto para a aquisição de livros didáticos e na manutenção sob seu controle da negociação das bases comerciais, dos quantitativos por editora e na contratação das editoras.

Ao assumir um papel central de alocador de recursos e gerenciador da compra de livros didáticos, a FAE ganhou a capacidade de influir na determinação do horizonte de atividade de uma parte ponderável dos atores que atuavam na área de produção livreira do país. Assim, os atores públicos e privados tentavam interferir na definição ou manutenção de espaços estratégicos na

¹⁵ Esta diretoria contava com a maior estrutura operacional da FAE, composta de três departamentos: departamento de desenvolvimento da programação, departamento de aquisição e departamento de comercialização. Além destes departamentos existia uma "estrutura informal" formada por 12 gerências, que, em 1986, contavam com cerca de 370 funcionários. [MEC/FAE (1988b)]

¹⁶ A disponibilidade do livro didático era considerada de grande importância para garantir uma boa condição de aprendizagem, enquadrando-se no objetivo de melhoria qualitativa do ensino. Ipea (1988), enfatizava que os "estudos realizados em vários países, e também no Brasil, demonstram que a existência do livro didático é tão mais importante quanto mais precárias as condições de ensino. Por isso, a disponibilidade e qualidade do livro afetam todas as crianças matriculadas nas escolas de 1º grau". O Consed (1992), considerava que os livros e materiais didáticos eram de grande importância no processo educacional. Países desenvolvidos que já equacionaram seus problemas de escola chegavam a gastar cerca de 10% de suas despesas anuais correntes com livros e materiais didáticos, sendo que os livros geralmente representavam 5% desses gastos. Para o Consed, o Brasil gastava pouco e gastava mal, alocando os recursos de maneira errática e imprevisível, e os distribuía por critérios arbitrários.

aquisição e distribuição de livros didáticos. Mais do que isso, esses atores procuraram influenciar o processo decisório estatal para viabilizar uma posição vantajosa à FAE compatível com a maximização de seus próprios interesses.

Esses atores formavam o grupo dos **produtores privados de livros didáticos**¹⁷ – editoras grandes e pequenas ligadas à produção de livros didáticos no país – que atuavam de forma fragmentada e independente. No entanto, quando necessário, representavam-se pelo **Sindicato Nacional das Editoras de Livros (Snel)**. Esses produtores apresentavam explícita e formalmente objetivos de lucratividade materializada em sua forma jurídica de organização. O principal interesse deste grupo era manter e garantir o maior número de vendas de livros com a maior rentabilidade. O preço do livro era outro fator de grande interesse desses produtores e que estava de certa forma sob sua esfera de decisão, mesmo quando a FAE usava o poder de mercado para a redução dos valores dos livros¹⁸. Os recursos de poder desse grupo eram de natureza político-ideológica, que se traduzia na capacidade de mobilizar a indústria livreira na manutenção desse “mercado cativo”, sempre que os valores das unidades a serem adquiridas ou as formas de contratação contrariavam os interesses empresariais desse segmento. Seus recursos institucionais eram provenientes do formato dos contratos que mantinham sua margem de lucro estável em 15%. Possuíam, também, recursos gerenciais, expressos na importância de seu parque industrial, sua capacidade comercial e de *marketing* e do número de títulos disponíveis.

Interagia nesta arena, também, o grupo da clientela assistida pelos bens e serviços do programa, a quem estavam destinados os livros didáticos para a prática educacional. Esse grupo se subdivide em dois subgrupos: a **clientela professor** e a **clientela aluno**.

A **clientela professor** foi incorporada ao processo de decisão sobre a aquisição dos livros didáticos a partir de 1985, com a implementação do PNLD, quando passaram a escolher os livros didáticos¹⁹. Seu interesse era dado pela indispensabilidade dos livros didáticos, enquanto fatores que afetavam suas condições de trabalho. Esses professores formavam um grupo bastante heterogêneo,

¹⁷ “Para algumas editoras, os programas federais são a sua razão de ser, ou sua condição de sobrevivência – não importa em que termos a negociação se dê. Para outras, constituem apenas um incentivo marginal. Embora nossos estudos não sejam conclusivos a respeito do papel da política governamental para a conformação empresarial do setor de livros didáticos, vem se notando, com muita clareza, uma nítida tendência oligopolista, com cerca de cinco editoras concentrando mais da metade do mercado, inclusive o mercado de encomendas viabilizado pelo poder público”. [Oliveira et al (1984)]

¹⁸ Para Oliveira et al (1984), “embora se trate de um mercado reduzido, o livro didático representa mais de 50% do total de livros produzidos no país que, em 1981 conforme o Sindicato Nacional dos Editores de Livros (Snel), produziu pouco mais de 200 milhões de livros e fascículos”.

¹⁹ “Os professores, confrontados com uma autonomia que nunca tiveram, declararam-se desorientados, mal informados, incompetentes para fazerem a escolha. Mas preferem enfrentar as responsabilidades da nova autonomia concedida a voltarem à tutela anterior. Foram estas algumas confidências ouvidas durante a pesquisa de campo realizada na periferia urbana de Brasília e na área rural de Goiás.” [Freitag (1986)]

influenciado pelo sistema de *marketing* estruturado pelas editoras. Em alguns casos, faltava-lhes liberdade efetiva na escolha do livro, quando os livros eram impostos pelos diretores de complexos ou pelas diretoras de escola. Possuíam recursos de natureza institucional materializados na regulamentação do PNLD, que lhes atribuiu legalmente a escolha dos livros didáticos vinculados ao programa.

A **clientela aluno** – pais dos alunos – era a mais diretamente afetada pela quantidade e qualidade dos livros didáticos oferecidos. Seus interesses recaíam na disponibilidade de livros em qualidade e quantidade suficiente para todos. No entanto, para que esses interesses pudessem se manifestar, eles teriam que ocorrer por meio da família dos alunos, o que de alguma forma exigiria certo grau de organização. No entanto, a despeito do grande número de alunos envolvidos – em média cerca de 35 milhões de alunos após 1985 – os recursos de poder comandados por este grupo foi bastante reduzido, o que levava a uma reação de passividade diante dessa política.

A distribuição dos livros para as diversas escolas do país era uma atividade de vital importância para o programa. Para fazer a distribuição dos livros, desde as editoras até às escolas mais longínquas do país, contou-se com empresas transportadoras privadas ligadas aos transportes de mercadorias e bens, e com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) do Ministério das Comunicações. A EBCT, enquanto **empresa transportadora pública**, tinha interesse em transportar os livros como qualquer empresa privada, pela sua forma de organização como empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado. Possuía recursos político-ideológicos que dependiam do espaço ocupado pelo presidente da EBCT e de suas bases de apoio no interior da coalizão governante e recursos gerenciais e tecnológicos, provenientes do maior conhecimento e recursos para o aperfeiçoamento do processo de distribuição dos livros, já que sua rede de serviços atingia a maioria das cidades do país.

No Programa do Material Escolar, os atores relevantes defendiam interesses que giravam em torno do fornecimento de material escolar – distribuição gratuita e revenda de módulos escolares, obras de consulta e cadernos escolares – aos alunos e professores da rede pública do ensino fundamental, como parte integrante do processo de prestação de serviços assistenciais que visavam dar satisfação às necessidades básicas dos estudantes. Ainda neste programa eram desenvolvidas ações de revenda, por meio de serviço ligado às Refaes, à editoração, fabricação própria de material escolar na fábrica que a FAE possuía no Rio de Janeiro, aquisição e transporte do material até à clientela aluno e clientela professor²⁰.

²⁰ A disponibilidade de material escolar, assim como o livro didático, era considerada de grande importância para garantir uma boa condição de aprendizagem. Tendo em vista que, em geral, o nível de renda das famílias, a qualidade da escola, a condição dos professores em termos de carreira, remuneração e preparo eram deficientes, a

O MEC, por intermédio da Fename, desenvolvia, desde 1980, ações que visavam dar cobertura a essas necessidades pelo Programa Módulo Escolar²¹, que tinha como objetivo principal ampliar o campo de assistência ao aluno carente de 1ª a 4ª séries da rede oficial de ensino do 1º grau. Os recursos disponíveis para desenvolvimento eram provenientes do FNDE, da Fename e das unidades federadas. Com a criação da FAE, em 1983, este programa passou à sua responsabilidade. Em 1985, logo nos primeiros dias do governo Sarney, foi criado outro programa, nos moldes do anterior, que procurava efetuar a articulação direta entre a FAE, em nível nacional, e as secretarias municipais de ensino: o Programa Módulo Escolar – Município²².

Em 1987, estes dois programas foram englobados no Programa Nacional de Material Escolar (PNME), que representou uma sensível expansão e mudança na concepção de atendimento ao educando porque reconheceu as carências materiais do aluno, do professor, da escola e da sala de aula. Assim, além do módulo do aluno, esse novo programa destinou um módulo para a sala de aula, com itens básicos indispensáveis ao processo ensino-aprendizagem e, finalmente, outro para a escola, contendo materiais permanentes e de consumo.

Os principais atores desse programa eram os **dirigentes** e a **burocracia** da DADP, que tinham conhecimento a respeito das especificações técnicas e do comportamento do parque industrial brasileiro, para realizar as aquisições e os **produtores privados e públicos**, a **clientela** formada pelos professores e alunos e as **transportadoras**.

Quando se tratava da produção de material escolar e serviços gráficos, existiam dois atores relevantes. O primeiro reunia os **produtores privados de material escolar** – empresas grandes e pequenas ligadas ao setor gráfico brasileiro – que formavam um conjunto heterogêneo de produtores, que apresentavam explícita e formalmente objetivos de lucratividade materializada em sua forma jurídica de organização. O segundo era o **produtor público de material escolar** que distinguia-se do grupo anterior por ser uma fábrica de propriedade da FAE, cuja produção era realizada de forma não-lucrativa. Estes produtores tinham interesses na produção de material escolar e na prestação de serviços gráficos para a linha editorial da FAE.

existência do material didático tinha um grande peso entre os fatores que influenciavam a melhoria da qualidade do ensino.

²¹ Este programa foi criado pelo ministro Eduardo Portella, pela Portaria/MEC n.º 124, de 30/01/80, tendo ainda, como documento básico de sua criação, o estabelecimento de termo de adesão dos governadores de todos os estados brasileiros.

²² Este programa foi instituído pela Portaria n.º 14, de 18/01/85, da presidência da FAE, como uma medida destinada a garantir a participação efetiva dos municípios no processo de descentralização das ações de assistência ao estudante. [MEC/FAE (1989b)]

O **produtor privado de material escolar** era um segmento bastante diversificado que envolvia indústria gráfica, a indústria de canetas, lápis, borracha, etc. Os recursos de poder deste grupo eram de natureza político-ideológica que se traduziam na capacidade de mobilizar seus segmentos industriais na manutenção de seu espaço neste "mercado institucional", sempre que os valores das unidades a serem adquiridas ou as formas de contratação contrariavam os interesses empresariais desse segmento. Possuíam, também, recursos gerenciais e tecnológicos, expressos na importância de seu parque industrial e na capacidade de atendimento às necessidades do Programa. O principal interesse destes produtores era garantir maiores vendas de materiais escolares e ampliar suas margens de lucratividade. No entanto, o preço não estava sob sua esfera de decisão, uma vez que a FAE podia usar, além de seu poder de mercado para a redução dos valores dos materiais escolares, a produção realizada em sua fábrica instalada no Rio de Janeiro.

O **produtor público de material escolar** tinha como interesse a fabricação de material escolar para atender ao programa, principalmente cadernos e blocos populares, mantendo-se como a única atividade típica do setor produtivo que a FAE exercia. Seus recursos e interesses eram semelhantes aos do produtor privado, com quem dividia espaço, de forma direta.

Como eram realizados diversos serviços nesta arena, principalmente de editoração, havia margem para o surgimento de um grupo muito heterogêneo de produtores de serviços especializados, que se interessavam na prestação de um leque muito grande de serviços, tais como análise de qualidade dos materiais adquiridos e produzidos pela FAE, serviços complementares em processamento de dados para composição, impressão e acabamento de obras editadas pela FAE, cartografia, fotografia, desenho, pesquisas, assim como seguro para os postos de vendas.

O desenvolvimento deste programa ocorria em articulação com as secretarias estaduais de educação, o que levava à participação nesta arena dos **dirigentes das secretarias de educação das unidades federadas** como responsáveis pela proposta de material a ser adquirido e pela consolidação das necessidades estaduais, na qual eram realizados ajustes à realidade local para a operacionalização do programa. Estes dirigentes tinham como interesse romper a atual situação na qual seu espaço de decisão era em grande parte operacional, mediante um processo de descentralização do programa. Outro ator importante eram os **dirigentes das secretarias de educação dos municípios**, que tiveram um papel de destaque após o começo de 1985, com o início do Programa Módulo Escolar – Município. Os interesses desse grupo era a municipalização do programa, com a transferência aos municípios dos recursos financeiros, estaduais ou federais, necessários à aquisição de gêneros para a merenda.

5.4. Arena programática do “apoio complementar ao escolar”

A área de apoio complementar constituía uma arena decisória cujos atores relevantes defendiam interesses que giravam em torno do fornecimento de bens e serviços – cuidados primários de saúde, bolsas de estudo de 1º e 2º graus, bolsas de trabalho, livros, revistas e periódicos – como parte da assistência social ao alunado carente brasileiro, proporcionando meios que tornasse mais acessível o processo de ensino aprendizagem e colaborando para desenvolvimento sócio-educacional e a integração na escola e na comunidade dos alunos carentes. Este apoio complementar ao escolar realizava-se mediante o desenvolvimento de alguns programas, tais como o Programa Salas de Leitura e o de Saúde do Escolar, além das bolsas de estudos de 1º e 2º graus e da bolsa de trabalho.

O *centro de decisão* estava localizado em uma diretoria da FAE, criada exclusivamente para o desenvolvimento dessas ações, que era a Diretoria de Apoio Complementar (Diacom), a quem competia propor e desenvolver a política de apoio complementar e coordenar as atividades de aquisição, distribuição e controle de livros, assinaturas de revistas e periódicos, além da gerência da distribuição de bolsas de estudos e de trabalho.

Os atores relevantes envolvidos mais diretamente no processo de gasto desta arena eram os **dirigentes da Diacom** e os **burocratas**, com interesses e recursos de poder parecidos com os das demais diretorias, só que o foco de ação estava ligado às ações de apoio complementar ao escolar. Uma observação importante a ser feita é que a tendência desses atores era sempre desejar mais recursos para implementar os programas sob sua responsabilidade, mesmo quando estes se comprovavam desnecessários e geradores de custos operacionais.

Nesta arena eram relevantes os **produtores de livros didáticos**, em geral, os mesmos já mencionados, com a especificidade do predomínio dos produtores de literatura infantil e os produtores privados de revistas, jornais e periódicos. O interesse principal desse grupo era garantir o maior número de vendas possível de seus produtos, mantendo as margens de lucratividade em um mercado institucional cativo. Seus recursos de poder eram gerenciais e tecnológicos, expressos na importância de seu parque industrial, sua capacidade comercial, número de títulos e *marketing*, e institucionais provenientes dos contratos que mantinham suas margens de lucros.

Na questão da saúde do escolar, os atores que se destacavam como relevantes, além dos dirigentes e burocratas da FAE, eram os **dirigentes das secretarias estaduais de educação e dos municípios**, que eram os únicos reconhecidos a solicitar os benefícios do Programa, quando

submetiam à FAE seus projetos solicitando o auxílio relativo à saúde do escolar. Seu interesse era a utilização política destes recursos para fortalecer sua posição regional e local.

Nesse arena havia, também, uma série bastante heterogênea de **empresas produtoras de materiais odontológicos e oftalmológicos**, — desde grandes empresas como a Gessy Lever, até pequenas como clínicas locais de oftalmologia — com interesse na venda desses produtos e na ampliação de suas margens de lucratividade.

No programa de bolsas de estudo destaca-se o fato de seu critério de decisão sobre a distribuição de bolsas ser político, não obedecendo a critérios lógicos direcionados a um público claramente definido. Por isso, os atores mais relevantes eram os **parlamentares federais** e as **escolas da rede particular**. Os parlamentares federais tinham interesses na distribuição de cerca de 140 mil bolsas a.a., de acordo com seus critérios, que lhes proporcionava um aumento de seus recursos de poder ao nível de suas bases eleitorais. Já as escolas da rede particular tinham interesse na manutenção do programa e em sua expansão, garantindo, assim, sua margem de lucratividade.

Quadro 5

Arena da assistência ao educando: atores, interesses e recursos de poder

Atores	Interesses	Recursos de poder
Fundação de Assistência ao Educando (FAE)		
Presidência da FAE.	- determinar os valores da capacidade de gasto para o apoio à assistência ao educando; - atender demandas que permitiam obter ou sedimentar apoios para o ministro; - atender interesses de seu grupo, mantendo lealdades políticas regionais e locais.	- espaço ocupado por seu grupo de apoio, ou patrono no arranjo setorial de interesses; - atribuição de coordenação estabelecida por instrumento legal.
Dirigentes das diretorias (DAAN, DADP e Diacom).	- defender os gastos relativos à sua área programática de atuação; - atender demandas que permitiam obter ou sedimentar apoios para o ministro.	- força de seus patronos; - atribuição de coordenação estabelecida por instrumento legal; - maior conhecimento e recursos para o aperfeiçoamento do processo de gasto da assistência ao educando; - domínio dos procedimentos e base técnica.
Burocratas especialistas (atuam na DAAN, DADP e Diacom).	- atender interesses específicos de sua carreira funcional, de seus patronos e, algumas vezes, de empresas privadas com interesses no programa; - manter a margem de manobra e poder de decisão sobre a capacidade de gastos destinados aos programas onde atuavam.	- monopólio dos processos técnicos burocráticos que envolviam a determinação da capacidade de gasto destinados dos programas onde atuavam; - domínio dos procedimentos e base técnica;
Produtor público de material escolar - (Fábrica da FAE).	- fabricar material escolar para atender o programa; - manter emprego de funcionários da FAE.	- não ser lucrativo; - fábrica de propriedade da FAE.
Outras unidades do governo federal e estadual		
Organizações implementadoras intermediárias (Cobal e SAB)	- intermediar a compra e distribuição dos gêneros alimentícios do Pnae, em caráter de exclusividade; - receber uma taxa de administração calculada sobre o valor das aquisições, despesas de armazenagem, empacotamento e de transporte.	- capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes; - importância da rede de sucursais regionais e de sua posição estratégica na comercialização de produtos; - capacidade de atendimento das necessidades manifestadas pelo programa; - atribuição formal estabelecida nos convênios.
Unidades armazenadoras (principalmente, Cibrazem)	- manter a preferência na prestação de serviço de armazenagem; - Expandir a prestação de serviços para o empacotamento e distribuição;	- capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes; - importância da rede de sucursais regionais e de sua posição estratégica na armazenagem dos

	receber tarifa pelos serviços prestados.	- produtos; - atribuição formal estabelecida nos convênios.
Empresa transportadora pública (EBCT)	realizar a prestação de serviços de transporte dos livros didáticos e material escolar;	- capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes junto a FAE e ao ministro da Educação; - importância de sua rede de serviços; - atribuição formal estabelecida nos convênios.
Controle de qualidade dos alimentos (Ifes, laboratórios de saúde pública estaduais e centros de pesquisa)	- prestar serviço especializado de controle de qualidade dos alimentos; - receber remuneração adequada e apoio da FAE para a capacitação técnica.	- disponibilidade de saber tecnológico; - atribuições formais estabelecidas nos convênios.
Setor privado		
Empresas transportadoras privadas.	- preferência na prestação de serviços de transporte dos produtos envolvidos nos diversos programas para as mais diversas partes do país. - realizar contratações vantajosas; - Manter sua capacidade de transporte de cargas em plena utilização.	- importância da rede de serviços para distribuição dos produtos; - atribuição formal estabelecida nos contratos.
Produtores privados de alimentos "formulados".	- manter e garantir o maior número de aquisições de alimentos "formulados", ao maior preço e com menor controle da FAE; - direcionar a ação estatal para a expansão dos gastos com a assistência ao educando; - manter as compras centralizadas na FAE.	- capacidade de mobilizar a indústria de alimentos "formulados" na manutenção de seu "cartel"; - atribuições formais estabelecidas nos contratos; - importância de seu parque industrial; - representação de interesses (Abia) podia ser acionada na defesa dos interesses desses produtores.
Produtores privados de alimentos "básicos".	- garantir que a compra institucional absorva sistematicamente sua produção local e regional; - descentralizar os gastos do Pnae.	- atribuições formais estabelecidas nos contratos; - capacidade de atender as necessidades do Pnae; - poder de interferir nas decisões regionais e locais; - posição estratégica de proximidade da clientela.
Produtores privados de livros didáticos.	- manter e garantir o maior número de aquisições de livros didáticos, ao maior preço e com menor controle da FAE; - direcionar a ação estatal para a expansão dos gastos com a assistência ao educando; - manter as compras centralizadas na FAE.	- capacidade de mobilizar a indústria "livreira" na manutenção de seu "mercado institucional cativo"; - atribuições formais estabelecidas nos contratos; - importância de seu parque industrial e na sua capacidade comercial; - representação de interesses (Snel) que podia ser acionada na defesa dos interesses desses produtores.
Produtores privados de material didático.	- manter e garantir o maior número de aquisições de material didático e prestação de serviços gráficos; - direcionar a ação estatal para a expansão dos gastos com a assistência ao educando; - manter as compras centralizadas na FAE.	- capacidade de mobilizar a indústria gráfica na manutenção de seu "mercado institucional cativo"; - atribuições formais estabelecidas nos contratos; - importância de seu parque industrial e de sua capacidade comercial.
Produtores de material odontológicos e oftalmológicos.	garantir a venda de seus produtos.	- atribuições formais estabelecidas nos contratos; - capacidade de atender necessidades da FAE.
Escolas da rede particular.	manutenção e expansão do programa de bolsas de estudos.	capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes.
Unidades federadas e municipais		
Dirigentes da secretaria de educação da unidade federada.	- aumentar seu espaço no processo de decisão sobre os gastos dos programas da FAE; - descentralização para os estados dos gastos.	- capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes; - poder de influenciar parlamentares e dirigentes regionais e nacionais e opinião pública.
Dirigentes da secretaria de educação no município.	- aumentar seu espaço no processo de decisão sobre os gastos dos programas da FAE; - municipalização dos gastos dos programas.	- capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes; - poder de influenciar parlamentares e dirigentes locais, regionais e nacionais e opinião pública.
Clientela		
Clientela aluno.	quantidade e qualidade dos bens e serviços oferecidos.	poder de influenciar parlamentares e dirigentes locais, regionais e nacionais e opinião pública.
Clientela professor.	quantidade, qualidade e pontualidade do livro e material didático, considerando a indispensabilidade dos livros e material enquanto fator que afetava sua condição de trabalho.	- atribuições formal estabelecida em instrumento legal; - capacidade de mobilização para defesa de seus interesses.
Congresso Nacional		
Parlamentares federais.	distribuição de bolsas de estudos de acordo com seus critérios.	apoio ao poder executivo no Congresso Nacional e nos períodos eleitorais.

PARTE II

O processo de gasto público do Ministério da Educação e Cultura

Capítulo 1

Processo de gasto público da arena central

1.1. Arena central

Ao final da década de 70, a principal característica do processo de gasto público que ocorria na arena central do MEC era dada por estrutura jurídico/institucional centralizadora imposta pela reforma administrativa realizada em 1967 e consumada pelo Decreto-Lei n.º 200, de 25/02/67. As decisões alocativas, na elaboração do orçamento anual e do Orçamento Plurianual de Investimento (OPI), competiam exclusivamente ao Executivo Federal, com o constrangimento das competências clássicas do Legislativo no processo decisório sobre o gasto público, que simplesmente homologava a peça orçamentária que lhe era enviada, sem efetuar nenhuma interferência e nem fiscalizar os gastos. No interior do Ministério da Educação e Cultura, o II Psec, coadunando-se ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), procurava ser o grande norteador do processo de gasto.

A estrutura de financiamento do Ministério não era nada favorável, estando reduzida basicamente à fonte de recursos “ordinários” do Tesouro Nacional – que após a extinção da vinculação constitucional, em 1967, demonstrava perda acentuada de capacidade de financiamento –, ao salário-educação – que tinha um comportamento errático – e as operações de crédito internas e externas para financiar os investimentos¹. A frouxidão das determinações de gasto na direção da educação desta estrutura deixava os dirigentes da área econômica muito à vontade para determinar uma diminuição na capacidade de gasto do MEC, mesmo quando acontecia uma ampliação da arrecadação da União.

O procedimento político/administrativo de distribuição e execução orçamentária e financeira dos gastos do Ministério, com base em um forte aparato técnico/burocrático², tinha características de forte *centralização, dirigismo e rigidez alocativa*, uma vez que o II Psec detalhava os gastos por projetos/atividades, sem qualquer possibilidade de abertura para atendimento às realidades e necessidades estaduais, locais e de suas entidades descentralizadas. A figura 3, a seguir, mostra que o PND e o Psec eram utilizados como marco delimitadores para

¹ A respeito da estrutura de financiamento e sua capacidade de financiar os gastos do Ministério da Educação e Cultura durante os anos 70, consultar Calmon (1977), Melchior (1979), Souza (1979), Marques (1984), Melchior (1987) e Melchior et al (1988).

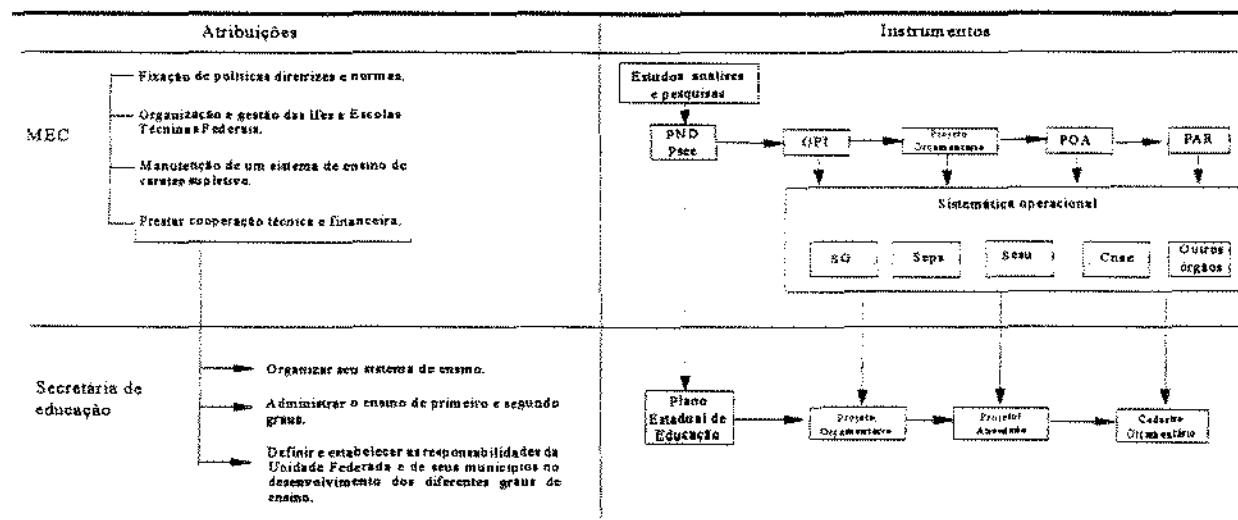
² O aparato técnico/burocrático era formado por três diferentes tipos de instrumentos: i) os referenciais ou de previsão: II Psec e o OPI; ii) os de programação anual dos gastos: Orçamento Anual, Plano Operativo Anual (POA), Plano de Aplicação de Recursos (PAR) e sistemáticas operacionais e formulários de acompanhamento; e iii) as normas de distribuição que fixavam para cada fonte de recursos os seus gastos correspondentes.

elaboração dos planos estaduais. Além deste aspecto as especificações exigidas pelo POA e PAR restringiam, ainda mais, a flexibilidade dos estados e municípios que participavam dos programas, uma vez que podiam, apenas, realizar gastos em ações contidas no *menu* de opções oferecidas pelo próprio MEC. A figura 3, mostra que o dirigismo da programação ocorria mediante a utilização destes instrumentos para direcionar a sistemática operacional do MEC e o processo de gasto das secretarias de educação das unidades federadas.

Figura 3

Atribuições e instrumentos de programação dos gastos do MEC e secretarias de educação

1977-1979



No entanto, a despeito destas características, o aparato de racionalização técnica não garantia a integração dos gastos, que eram realizados em setores e programas fragmentados o que não permitia o conhecimento pelos decisores centrais da abrangência e natureza da programação dos órgãos e suas vinculações com a política e estratégia global de ação, dificultando a compatibilização dos projetos por setores e principais programas.

Portanto, estruturou-se um aparato institucional que misturava tentativas de racionalidade técnico/burocrática associadas a uma racionalidade política que primava pelo *dirigismo*, *exclusão* e *centralização* na condução de um processo de gasto desintegrado, que pulverizava recursos, cuja estratégia alocativa mais utilizada pelos dirigentes centrais do sistema era o “incrementalismo”³.

³ Na concepção “incrementalista”, os decisores tendem a aceitar a política de gasto anterior como base, ou como um dado inalterável, e limitam as suas considerações a aspectos marginais, ou incrementos dos orçamentos e dos programas. portanto, a estrutura de gasto apresenta um índice elevado de continuidade através do tempo. Tanto Sharkanski (1967), como Wildasky (1974), estudando casos de instituições americanas concluíram que os melhores indicadores sobre a determinação de gasto de um órgão estavam diretamente associados às alocações orçamentárias do exercício anterior. Isto significa que o fator mais importante, no que se refere ao tamanho e ao conteúdo do orçamento do ano t, é o tamanho e conteúdo do orçamento do ano t-1. As alterações são aspectos marginais no processo decisório. Este tipo de controle

Neste contexto, adaptou-se um sistema de representação de interesses que privilegiava o poder de influência e os interesses do ministro e dos demais dirigentes centrais do Ministério e de parcela da burocracia com patronos no poder, dos políticos participantes da coalizão governante, de parcela dos dirigentes estaduais que conseguiam ter acesso ao vértice do sistema, dos proprietários das escolas privadas e dos prestadores de serviço. Os professores e os alunos, a quem teoricamente se dirigiam os programas e sobre os quais se justificavam os gastos, ao não conseguirem estruturar instâncias de representação de interesses, foram tratados como objetos passivos de decisões tomadas à sua completa revelia.

Estas características do processo de gasto do Ministério começaram a ser reestruturadas quando, no final dos anos 70, se exauriram as possibilidades de manutenção da dominação burocrático-militar, impondo-se a distensão política. A postura da nova coalizão governante foi na direção de uma mudança no discurso, na forma do relacionamento do Estado com a Sociedade e no relacionamento interno do Governo Federal. Esta mudança de rumos foi que permitiu a emergência de novos problemas, temas e metas na agenda do sistema político, ao mesmo tempo em que a exclusão da participação de alguns atores, a inflexibilidade dos processos – *dirigismo* e a *rigidez alocativa* – e a centralização começaram a ser revistos no discurso e nos planos oficiais e, conseqüentemente, no processo de gasto do Ministério.

As diretrizes do governo João Figueiredo, publicadas no *O Popular*, em 10/02/79, expressavam as mudanças nas diretrizes da nova coalizão governante, ao reconhecer que “a conseqüência natural da abertura política é a diminuição do coeficiente de tutela do Estado sobre a sociedade, sobre a vida econômica e sobre as relações políticas infra-federativas”. Ainda de acordo com essas diretrizes, o governo se propunha a adotar maior flexibilidade para os estados e municípios aplicarem seus recursos. A administração federal funcionaria de maneira descentralizada e cada ação ministerial pautar-se-ia pela autonomia, cujo corolário seria o acompanhamento da ações.

Portanto, a década de 80 teve seu início marcado por este quadro de mudanças com o enfraquecimento político do regime, crise econômica, acirramento das tensões sociais, crescimento da mobilização social por melhorias salariais e denúncias das péssimas condições de vida da

político dos gastos, de acordo com Wildasky (1974) é atingido quando há institucionalização e estabilidade política entre os diversos atores políticos que atuam na arena orçamentária. A perspectiva “incrementalista” (*disjointed incrementalism*) na literatura internacional é ainda apresentada, entre outros textos, em Lindblom (1959). Esta perspectiva foi combatida entre outros por Schick (1976) e Cameron et al (1976). Para eles, inferir a existência de regras de decisão baseadas na continuidade temporal do produto político pode representar um caso de inferência falaciosa do comportamento coletivo de uma instituição. Assim, é possível que os decisores atuem segundo um esquema de perspectiva sinópticas, programáticas e globais, apesar da continuidade aparente das dotações orçamentárias através do tempo.

população. As consequências desta situação refletiram-se diretamente em importantes alterações na estrutura norteadora do processo de gasto público, a começar pela forma de condução do processo de discussão e das diretrizes emanadas do III PND e do III Psec – pretensamente os marcos delimitadores do processo decisório –, assim como rendeu uma série de alterações no aparato técnico/administrativo com a eliminação de instrumentos anteriormente utilizados, como o POA e o PAR.

A escolha pela nova coalizão governante de um intelectual sem grandes vínculos com o regime, como Eduardo Portella, para dirigir o MEC, refletia o peso dos embates político-ideológicos travados no interior da sociedade, que forçaram a nova coalizão a ter em conta e incorporar alguns dos problemas levantados na sociedade⁴. Neste sentido, Portella cumpriu o papel de incorporar parte desses problemas que as oposições estavam colocando na rua e que a burocracia especializada já vinha percebendo⁵, fazendo surgir uma nova linguagem – tornando-a parte do discurso oficial e incorporando-a na formulação de políticas concretas. Para dar suporte à formulação das novas políticas recorreu à discussão de seu projeto com os dirigentes das secretarias de educação das unidades federadas, previamente escolhidos como possíveis aliados.

Por outro lado, “Eduardo Portella, desde que assumiu, estava sob o crivo e desconfiança dos setores radicais da coalizão governante, em especial a comunidade de informação, por ser apenas um liberal e não possuir compromissos com o regime além da “abertura democrática” que se iniciava”. (OESP, 10/10/80) Por isso, este dirigente tinha acesso restrito ao vértice do sistema decisório do Governo Federal, o que lhe retirava grande parte da capacidade de negociações no cumprimento de um dos papéis mais importantes para um ministro no processo de gasto público: o de captador de recursos. Portella expressava essa fragilidade ao comentar que o MEC “encontrava-se imprensado e condicionado pela sua própria natureza, pois quando a situação se agrava em termos de relacionamento entre os estudantes e o poder público, a responsabilidade passava à esfera do Ministério da Justiça e dos órgãos de informações. Em paralelo, quando as questões são de ordem econômica, as decisões competiam ao Ministério do Planejamento e ao comando econômico

⁴ Uma política social inovadora já vinha se formando em dois ideários: o avanço das oposições e suas articulações com a sociedade civil e por meio das eleições em que a temática democrática das disparidades sociais, da centralização burocrática-autoritária se impunha. Colocava-se em questão o efeito legitimador das realizações econômicas passadas e seus modestos impactos redistributivos e equalizador do que se esperava das políticas sociais. Cumpria, no âmbito do governo, incorporar novas formulações, ultrapassando sua leitura e propostas na condução do processo. [Gusso (1991)]

⁵ A burocracia especializada da Secretaria Geral do MEC, no final de 1978, mediante o relatório: *Análise do Processo de programação* [MEC/SG (1978)], fez pesadas críticas aos procedimentos de programação dos gastos efetuados pelo Ministério, reconhecendo a grande centralização na programação dos gastos, a falta de critérios de distribuição dos recursos e a ausência de definição operacional dos diferentes níveis de decisão dos órgãos do MEC – superposição, desarticulação e indefinições.

do governo”. [Chagas (1979)] Sobre essa última questão, ele se pronunciou várias vezes, tendo como alvo predileto os “cirurgiões” das dotações orçamentárias – com lugar de destaque para o ministro da Seplan/PR. Por exemplo, no discurso realizado na 31ª Reunião do Crub, colocava que “se havia um cerco às universidades era obra dos responsáveis pela economia e administração das crises que se incumbiam da missão de soffrear seu crescimento”. (OESP, 25/07/80)

A repetição desse discurso dava mostra evidente do nível dos conflitos e do pouco acesso ao recursos que o Ministério tinha no período. O fato era que a despeito da incorporação de alguns problemas sociais, o vetor decisório central que permeava as decisões sobre os gastos públicos indicava que a distribuição dos recursos não vinculados para a área social, estava na dependência do equacionamento dos problemas econômicos do balanço de pagamentos e da dívida externa. Isso era ainda mais facilitado pelo fato de o processo de gasto para a área da educação, naquele momento, ainda não contar com um “cinturão de proteção” para sua capacidade de gasto, pois a organização jurídico/institucional da área não tinha uma estrutura de financiamento favorável, nem os planos de governo (II PND) indicavam uma prioridade para estes gastos. Além disso, nos procedimentos político/administrativos a articulação e a organização dos atores que coexistiam em torno do MEC eram, ainda, muito incipientes para tornar possível um aumento dos recursos.

A lógica da política econômica de ajustamento à crise se impunha aos interesses contidos na área da educação. Por exemplo, o III PND propunha explicitamente a contenção do crescimento do ensino superior. Essa lógica foi incorporada pelo MEC com o III Psec, reconhecendo as restrições econômicas, elegendo como uma de suas prioridades a “captação de recursos” pela “necessidade de estudar e pesquisar novas possibilidades de financiamento e integração a outras instâncias federais e regionais, públicas e particulares, que possam assumir os gastos com educação”.

Enquanto isso, o processo de decisão dos gastos, norteado pelo III Psec assumia uma linha de planejamento com o enfoque “participativo” e “descentralizador”⁶, buscando legitimação mediante discussões realizadas em seminários e encontros com os dirigentes de diferentes órgãos federais, estaduais e regionais⁷. Procurava-se, assim, comprometer esses dirigentes e manter o processo de programação dos gastos sob o controle dos dirigentes e da burocracia ministerial. No

⁶ A base de todo esse discurso era o que se chamava de “Planejamento Comunitário e Participativo”. Consultar, sobre esse assunto, Lopez e Chong (1979) e Demo (1979), que eram os textos de suporte à esta estratégia de ação. Por sinal, Pedro Demo era o assessor especial do ministro na época e o grande articulador destas propostas. Para o caso do processo de programação descentralizado e participativo entre o MEC e as unidades federadas, ver Naspolini (1979).

⁷ De acordo com Sobrinho (1989), nos encontros e reuniões realizados pelo MEC, para a definição das políticas estratégicas, não foi permitida a participação dos municípios e outras organizações da sociedade, como associações de professores e estudantes, entre outras.

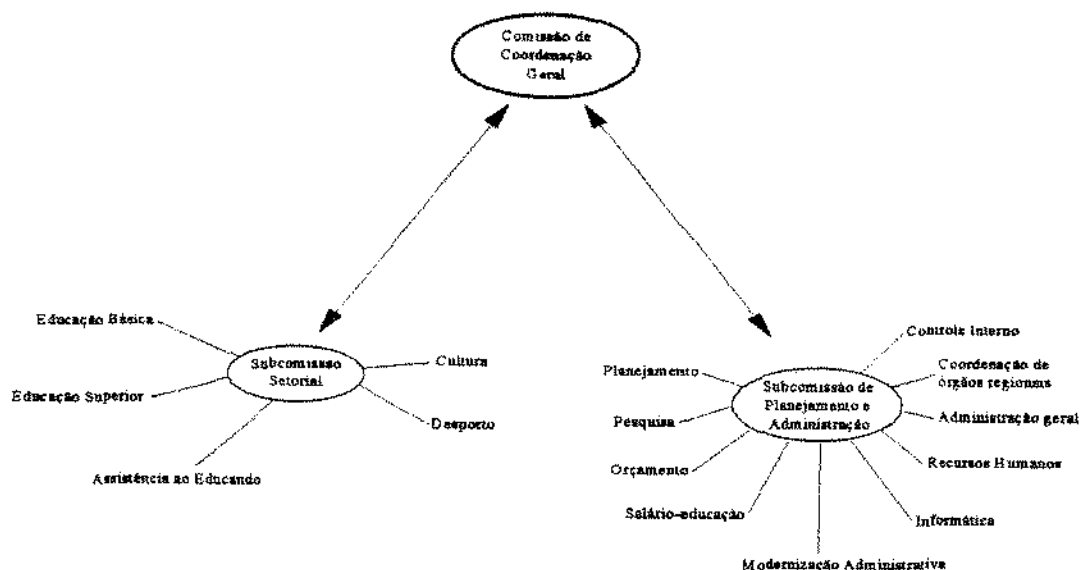
entanto, se essa direção da ação ministerial respondia às pressões e à necessidade de contar com maior participação destes atores, por outro lado, de acordo com Gusso (1991), escapou à percepção política dos dirigentes do MEC o que estava ocorrendo no interior das Ifes, principalmente, a natureza dos movimentos sociais e políticos que emergiam no sistema universitário, não obstante era nesta arena, como se mostrará no Capítulo III da Parte II, que armaram-se os focos da maioria dos conflitos por mais recursos durante a década de 80.

Outra linha de ação escolhida pelos dirigentes do MEC foi o aperfeiçoamento dos mecanismos político/administrativos internos, mantendo a centralização, só que efetuando a articulação das ações setoriais pulverizadas na Comissão de Coordenação Geral (CCG), criada para propiciar melhores condições para o exercício da coordenação geral de competência do secretário geral. Como mostra a figura 4 a CCG foram agregadas duas subcomissões de coordenação: atividades setoriais e outra que envolvia as atividades de planejamento e administração.

Figura 4

Processo de articulação interburocrática do Ministério da Educação e Cultura

1980-1984



Fonte: MEC/SG-CCG

A CCG foi criada para coordenar e supervisionar a implementação das diretrizes políticas para a educação e assessorar o secretário geral na formulação das políticas internas, em termos de planejamento, orçamento, modernização administrativa, cooperação técnica e nas atividades de supervisão e coordenação. A comissão de coordenação setorial tinha o objetivo de propor políticas e estratégias de planejamento da área, coordenar e definir as ações correspondentes ao seu setor de

atuação, coordenar e elaborar a programação plurianual e avaliar o desempenho do setor. A comissão de planejamento e administração representava o suporte indispensável ao desenvolvimento das ações substantivas do MEC. [MEC/SG (1982a)] Essas coordenações deveriam possibilitar a integração entre as áreas de atuação, níveis e modalidades de ensino, diretrizes, instrumentos e mecanismos de acesso. A figura 4, mostra como se pretendia que ocorresse o processo de articulação interburocrática no planejamento das ações e na realização dos gastos do Ministério, no decorrer dos anos 1980-1984.

A combinação da centralização e a tentativa de uma articulação horizontal dos setores de gasto, combinadas à descentralização da execução indicavam a montagem de um processo no qual a programação dos gastos ocorreria sob o controle dos dirigentes e burocracia central do MEC e a execução seria descentralizada. De acordo com essa lógica, não havia motivos para manter alguns instrumentos técnicos burocráticos como o POA e o PAR, que eram desgastantes e tinham como propósito o fortalecimento do processo de centralização decisória e ser elemento de caráter impositivo, quando se tratava de transferência de recursos para as unidades federadas.

No decorrer desse processo de revisão da “arquitetura decisória”, houve o agravamento dos choques entre o ministro Portella e a “comunidade de informações” que, aproveitando-se da greve dos professores das Ifes, conseguiram convencer o presidente Figueiredo a exonerar Portella, e, ao mesmo tempo “fizeram” o novo ministro. O recém promovido general Rubens Ludwig, que chefiava a secretaria do Conselho de Segurança Nacional (CSN), viu-se convocado para a “missão” de pacificar o MEC. Foram suas palavras: “sou um soldado cumprio missões” (OESP, 13/08/82). Para efeito de demonstração de poder, o general/ministro, assumindo com os professores das Ifes em greve, mostrou de imediato a força de seu grupo de apoio no interior da coalizão governante, ao obter do governo uma resposta rápida – em menos de uma semana – aprovando um plano de carreira para os professores com aumento substancial de salários.

A nova direção ministerial manteve praticamente intocável a política educacional de seu antecessor, não alterando as prioridades fixadas no III Psec, mas se propondo a alterar o processo de gasto pela utilização de seu acesso ao vértice superior do sistema, a fim de buscar recursos e condições administrativas para executá-los. Sua concepção a respeito de como tratar o processo de gasto foi explanada em conferência no Clube do Congresso, em 28 de abril de 1981, na qual deixou claro que os “gastos em educação passaram a ser vistos como reprodutivos e tão importantes, ou mais, que outros tipos de investimentos (...) gastar em educação, já se disse, é formar capital”. Daí, propunha a “necessidade de promover uma reformulação do problema da distribuição de recurso entre os setores classicamente referidos como econômicos e social, (...) pois somente admitir que o

investimento em educação é um empreendimento rentável não exclui o fato de que essa rentabilidade esteja sujeita a condições para se viabilizar". Em conclusão, "o aumento dos gastos em educação é, sem dúvida, condição necessária a qualquer programa de elevação da qualidade do ensino e de fomento da produtividade". Neste sentido, informava sua intenção de influir efetivamente nas decisões, no nível de governo federal, concernentes à área social, posicionando a educação como síntese das prioridades nacionais.[MEC (1981)]

No final de 1981, demonstrando que essas palavras não eram vazias, Ludwig repetiu a demonstração de força do ano anterior, conseguindo novo aumento para os professores das Ifes, depois de incansáveis discussões internas com o ministro da Seplan/PR, sob a mediação direta do presidente da República. Essas vitórias representaram graves derrotas para os dirigentes da área econômica do governo, que procuravam efetuar uma política de austeridade de gastos com pessoal – vedação de ingressos de servidores no Executivo Federal (Decreto n.º 64.817/80) e limites para remuneração mensal (Decreto-Lei n.º 1.718/80).

Neste mesmo ano, seguindo a estratégia de buscar mais recursos ou, pelo menos, assegurar os existentes para sua área de atuação, "o ministro saiu vitorioso em outra contenda com a área econômica do governo – a proposta orçamentária do MEC para 1982 –, pois, embora não conseguisse todo o orçamento que queria – um aumento de 400% em relação a 1981 –, repôs 58,0% dos recursos que a Seplan/PR havia cortado, sumariamente, no seu "teto" orçamentário". (OESP, 13/08/82) Em síntese, demonstrando que sua facção tinha poder no interior da coalizão governante, Ludwig entrou com força no MEC, prestigiado até atritos sustentou com o "todo poderoso" ministro Delfim Netto, da Seplan/PR, por conta da redução das verbas do MEC. Talvez por essa razão a proposta de retomar estudos e a busca de novas alternativas de captação de recursos tenha ficado apenas na proposta, uma vez que conseguia se impor aos dirigentes da área econômica.

No âmbito da estrutura burocrática administrativa, o ministro contando com poderes especiais delegados pelo presidente da República realizou ampla reorganização do MEC, que se encerrou em dezembro de 1981, resultando em grandes transformações institucionais para o Ministério, mas não impôs grandes alterações na estrutura institucional ligada ao processo de gasto ministerial. Por outro lado, aprofundou a estratégia anterior, dando força à "coordenação e supervisão" dos gastos a serem realizadas pela CCG, presidida pelo secretário geral coronel Sérgio Pasquali que, ganhou bastante força, passando a controlar e ditar os grandes números das programações setoriais, mesmo com a participação dos dirigentes dos demais centros de decisão.⁸

⁸ No esquema decisório estabelecido, enquanto o general/ministro tratava das discussões e estratégias gerais (políticas) e a ele cabia ser o decisor central e aquele que ligava a "missão institucional" do MEC aos

Impôs uma trégua no constante conflito entre a burocracia de planejamento, que se ressentia pela falta de território para as políticas definidas ao órgão de planejamento, e os burocratas especialistas da SOF/MEC, mediante a centralização das decisões de gastos nas mãos do secretário geral e o incentivo ao processo de racionalização dos processos. Com isso, tornava menos conflitiva a articulação entre a Seplan, SOF e FNDE com os demais órgãos de direção superior do Ministério.

Por outro lado, os dirigentes centrais, em uma perspectiva racionalizadora, em princípio, pronunciaram-se favoráveis à realização de mudanças nos procedimentos de programação e distribuição dos recursos, passando a tomar como base para definição dos gastos os objetivos a serem atingidos e não, apenas, o reajuste do orçamento anterior. A justificativa para esta mudança estava no fato de que a visão dos totais orçamentários de alguns órgãos não espelhava o real valor de seus gastos e que a escassez de recursos colocava a exigência de que se “racionalizem os custos e se aperfeiçoe o processo de rateio do “teto” de recursos entre os diversos setores, de modo que o orçamento venha refletir e privilegiar setores ou ações prioritárias”. [MEC/ SG (1981a)]

No entanto, estas intenções não prosperaram uma vez que, além da “carência de redundância”⁹ seria difícil imaginar mudanças de métodos e de valores de uma hora para outra. Por exemplo, era difícil imaginar que alguns dirigentes das Ifes e das Escolas Técnicas Federais que, em práticas defensivas, deixavam de declarar na programação inicial os gastos a serem realizados com “recursos próprios”, para não inflar seu orçamento inicial e poder “negociar” mais recursos “ordinários” do Tesouro Nacional, iriam mudar seus métodos de uma para outra. Portanto, a proposta ficou apenas no discurso e o mecanismo de decisão a respeito dos recursos para os diversos setores e programas continuou em seu “leito natural”, não afetando os interesses em jogo e mantendo-se a estratégia de uma “dose de incrementalismo”¹⁰ admitida nos documentos oficiais.

objetivos da coalizão governante, além de ser o grande captador de recursos, a missão confiada ao coronel/secretário geral era tratar da parte mais interna (administrativa) do Ministério, centralizando as decisões de gasto, incumbindo-se da administração dos conflitos interburocráticos, dirigindo a reforma administrativa.

⁹ Caiden e Wildasky (1974), partindo da idéia de que o subdesenvolvimento constitui uma situação complexa, porque, além da falta de recursos monetários, impõe a falta de mão-de-obra adequada, dados e informações confiáveis e atualizadas e capacidade governamental para mobilização dos recursos existentes, caracterizam o subdesenvolvimento como “carência de redundância” no sentido de menor probabilidade de uma determinada função vir a ser executada, o que aumenta a incerteza e diminui a confiança. Para esses autores, a “carência de redundância”, a incerteza e a instabilidade são responsáveis pela síndrome do “orçamento volátil”, que é refeito várias vezes durante o exercício. Nesta situação, os atores na defesa de seus gastos estão empenhados em incessantes práticas de pressões sobre o Executivo, com crescentes custos para a tomada de decisões.

¹⁰ No documento da Secretaria Geral que serviu de base para formulação do orçamento do MEC para 1982, admitia-se que “no momento que atravessam a administração do MEC e suas unidades de execução, não há como fugir a uma dose de incrementalismo no resultado final do orçamento” [MEC/SG (1981a)]. Essa “dose de incrementalismo” significava que para alguns programas se seguiria a estratégia “incrementalista” e outros, previamente escolhidos, teriam gastos definidos em “negociações políticas”.

O processo decisório tinha início com os dirigentes da Secretaria Geral apresentando um “teto” orçamentário inicial já rateado para cada setor e correspondentes unidades orçamentárias – a título de sugestão –, mas que na realidade dirigia a programação dos gastos; em seguida, cabia a cada decisor setorial e seus respectivos órgãos vinculados iniciar o detalhamento e a montagem dos orçamentos sob sua responsabilidade. O exame final de cada proposta e a fixação do “teto” orçamentário definitivo dependiam de “negociações individualizadas” realizadas entre cada dirigente das unidades orçamentárias diretamente com o secretário geral. Dependendo dos vínculos verticais e horizontais estabelecidos ou possíveis de serem construídos entre os dirigentes centrais, os setoriais e os interesses que circundavam cada setor, estes “tetos” podiam ser alterados para mais. Neste momento, a centralização realizada pela Secretaria Geral do Ministério, pelo controle do processo de programação dos gastos, retirava dos dirigentes setoriais grande parte do poder de realização das “negociações” dos gastos com suas próprias unidades vinculadas. Neste caso, a importância do dirigente setorial no sistema decisório diminuía bastante, passando a ser mais um intermediário com papel apenas técnico/burocrático, com capacidade de decisão marginal sobre os gastos teoricamente de sua responsabilidade. Paralelamente, havia canais de acesso informais para se atingir o vértice do sistema, por onde podia-se incidir diretamente sobre o processo de gasto e que dependiam muito dos recursos de poder de cada ator diretamente envolvido.

Na execução orçamentária e financeira os dirigentes e burocratas da SOF/MEC mantinham o total controle da gestão financeira pelo “controle do caixa”, negociavam os repasses de recursos junto aos setores econômicos e tentavam praticar uma política de repasse de recursos denominada “duodécimos”¹¹, mas que por “injunções políticas” estava aberta a negociações e ao atendimento de atores privilegiados. Devido à pouca transparência que pairava sobre este momento do processo de gasto público, os atores que conseguiam penetrar o círculo central de poder podiam conseguir antecipações financeiras muito importantes em momentos de inflação crescente. Neste caso, as pressões destes atores na defesa de seus interesses podiam manifestar-se individualmente, ou pelas representações de interesses e eram realizadas, em geral, num crescendo que ia desde os dirigentes setoriais e suas burocracias até o secretário geral e ao próprio ministro de Estado.

A tomada de decisão tinha duas peças-chaves. A primeira, o ministro que bem posicionado na coalizão governante, “captava” os recursos nas arenas decisórias externas ao MEC e, também, colocava-se como o tomador, em última instância, das decisões alocativas internas, atuando como árbitro dos conflitos intra e interburocráticos não resolvidos nas arenas setoriais e

¹¹ Representava a divisão da dotação orçamentária em doze parcelas iguais, que serviam de base para se efetuar o repasse de recursos financeiros necessários para realização dos gastos pelas unidades orçamentárias.

programáticas, que assumiam papel de relevo e podiam comprometer a “paz” interna. A segunda era o secretário geral, que tomava conta do varejo e centralizava quase todas as decisões de gasto, com grande respeito à hierarquia, bem ao estilo do processo de decisão seguido na organização militar. Neste sistema decisório, cumpria um papel de muita importância e influência a burocracia especializada da SOF/MEC, pois dominavam procedimentos técnico/burocráticos que permitiam a esse grupo dar respostas as necessidades dos dirigentes do MEC.

Na gestão do ministro Ludwig, a força da facção política do ministro na coalizão governante se manifestou objetivamente na prioridade de gasto dada ao Ministério, tanto é que o MEC experimentou, em 1981 e 1982, como mostra a tabela 1, um dos momentos de maior capacidade de gasto da primeira metade dos anos 80. Por outro lado, isto corroborou fortemente para que o processo de gasto ocorresse sem grandes conflitos, pois permitiu atender à maioria das demandas dos vários setores e programas. Com isso, os grupos com interesses cristalizados no interior do orçamento do Ministério mantiveram seu *statu quo* no atendimento de suas demandas, assim como os atores emergentes, também, conseguiram ver atendida parte de suas demandas. A partir da tipologia de Schick (1976), este momento pode ser caracterizado como de *escassez moderada*.

Tabela 1

PIB, gastos da União com recursos do Tesouro e do MEC com recursos de todas as fontes
1980-1989

Em Reais mil de julho de 1994									
Ano	PIB (A)	Gastos				(E/A)	(E/B)	(C/B)	(C/E)
		União (B)	Ministério da Educação e Cultura						
			Tesouro (C)	Outras Fontes (D)	Total (E)				
1980	277.354.120	40.635.464	2.778.905	494.562	3.273.467	1,2	8,1	6,8	84,9
1981	265.566.570	37.484.911	2.910.908	428.739	3.339.647	1,3	8,9	7,8	87,2
1982	267.770.770	40.213.722	3.718.268	492.164	4.210.431	1,6	10,5	9,2	88,3
1983	259.925.080	37.977.084	2.867.668	399.108	3.266.776	1,3	8,6	7,6	87,8
1984	273.961.040	36.072.330	2.655.718	417.181	3.072.898	1,1	8,5	7,4	86,4
1985	295.464.240	42.738.907	3.703.326	464.628	4.167.954	1,4	9,8	8,7	88,9
1986	317.594.510	73.768.733	4.702.416	819.034	5.521.450	1,7	7,5	6,4	85,2
1987	328.805.600	67.255.467	5.612.608	920.806	6.533.414	2,0	9,7	8,3	85,9
1988	328.608.320	84.162.809	5.958.725	945.707	6.904.433	2,1	8,2	7,1	86,3
1989	338.992.340	198.059.754	5.893.533	988.717	6.882.250	2,0	3,5	3,0	85,6

Fonte: Balanço Geral da União e Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD/Final de ano.

Nota: 1) os resultados dos gastos do Ministério da Educação e Cultura representam o orçamento final;

2) PIB-Fonte: IBGE, sistema de contas nacionais consolidadas in: Indicadores IBGE Jul - 96 Suplemento;

3) com a unificação orçamentária promovida pelo governo federal, as despesas da União passaram a incorporar o gasto com a rolagem da dívida mobiliária pública, a partir de 1988.

No início de 1982, a criação, pelo governo federal, do Finsocial – contribuição prevista para custear os investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno produtor agrícola¹² –, significou uma modificação fundamental na estrutura de financiamento da área social e afetou positivamente a captação de recursos para o MEC. A introdução dessa fonte de financiamento teve de acordo com a Tabela 2 um impacto crescente no financiamento do MEC, carreando uma boa quantidade de recursos¹³.

Em agosto de 1982, diante dos rumores e especulações sobre a saída de Ludwig, 21 reitores tiveram um encontro com o ministro, ocasião em que o presidente do Crub, Diógenes Cunha Lima, explicou que foram ao ministro reafirmar seu apoio e o interesse em sua permanência à frente do MEC, “que ele dirigiu com vontade firme de conferir prioridade à educação nacional” (OESP, 13/02/82). Para os reitores, a educação vista de um ângulo bastante pragmático devia continuar sendo prioridade nacional, ou seja, a capacidade de gasto devia continuar crescendo. A maior preocupação desses dirigentes era que não houvesse para “o próximo ministro as mesmas condições de luta para que a educação seja uma prioridade real, que encontramos no ministro Rubens Ludwig”. (OESP, 13/08/82) Estava claro para esses dirigentes que a troca podia significar, em um momento de crise econômica, uma saída da agenda, o que seria desastroso em termos de aporte de recursos.

A intervenção do Crub nada adiantou: para não ser obrigado a passar para a reserva, o general Rubens Ludwig voltou à carreira militar, mas transferido para uma função essencialmente política – a de ministro-chefe do Gabinete Militar do Palácio do Planalto. Para o seu lugar, de acordo com Chagas (1982), havia alguns nomes mais cotados: o do jurista e ex-reitor da USP,

¹² O Decreto-Lei n.º 1.940, de 25/05/82, instituiu a Contribuição Social e criou o Fundo de Investimento Social - Finsocial, mudou a denominação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) para Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes), incorporando-lhe a função social e vinculando-o administrativamente à Seplan/PR. Para alguns autores, a criação dessa nova fonte de financiamento para a área social teve como causa os resultados sociais negativos da recessão econômica. Outros autores apontavam que a causa principal era o reforço financeiro ao BNDE. Havia, ainda, os que alertavam para as vantagens políticas advindas da criação do Finsocial, para o então ministro do Planejamento Delfim Netto, já que o BNDE, com poder de decisão sobre a utilização desses recursos, passou à órbita da Seplan/PR. [Azeredo (1987)].

¹³ O processo de gasto inicial desta fonte foi marcado por alguns constrangimentos no acesso à arena decisória que se formou, inicialmente, em torno destes recursos, tais como: o centro de decisão foi localizado no BNDES, a quem caberia a aplicação dos recursos disponíveis em programas e projetos elaborados segundo diretrizes estabelecidas pelo presidente da República, e sujeitos à sua aprovação; os atores que circundavam o MEC viam como pontos que afetavam negativamente seus interesses a necessidade política de ter que mobilizar mais recursos estratégicos para poder atingir o vértice do sistema de poder junto ao presidente da República, até o ministro da Seplan/PR, na distribuição dos recursos; a interferência dos dirigentes e burocratas do BNDES, também, não agradava a esses atores pois rompia a articulação dos interesses estabelecidos, ao dar caráter mais formal de acesso aos recursos, já que após a decisão política, em consonância com os corolários técnico/burocráticos do BNDES, era exigida a elaboração de projetos e que os recursos pudessem ser acompanhados e avaliados.

Miguel Reale, reconhecidamente ligado ao chefe do Gabinete da Casa Civil, Leitão de Abreu e o coronel Sérgio Pasquali, que contava com o apoio do general Otávio Medeiros, chefe do SNI. Para surpresa geral, o presidente, no intuito de não quebrar o instável equilíbrio de forças na coalizão governante, fez da professora paulista Esther de Figueiredo Ferraz a primeira mulher na história da República a assumir um Ministério. No entanto, um dos grupos palacianos dispostos ao redor do presidente – a “comunidade de informação” –, se não viu atendido seu pleito máximo, forçou e conseguiu a continuação do coronel Sérgio Pasquali como secretário geral, mantendo um dos pilares de poder no interior do MEC, com maior acesso ao vértice da coalizão governante que a própria ministra e sinônimo de continuidade dos mecanismos decisórios internos.

A nova ministra, em seu discurso na solenidade de transmissão de cargo (publicado na íntegra no OESP, de 25/08/82), demonstrou claramente o caráter de sua administração, com declarações de subordinação política à ordem estabelecida e, principalmente, sua aceitação da imposição da manutenção das peças-chaves na equação decisória interna do MEC. No discurso de posse declarou, abertamente, que entre o seu modo de pensar e o do ministro Ludwig sobre a educação e as possíveis soluções de seus problemas em termos nacionais existia uma notável coincidência, o que justificava a manutenção das diretrizes fundamentais de planejamento e da respectiva programação. A única correção de rumo que se propunha efetuar, na direção do MEC, era a de procurar com que o processo decisório interno, naquilo que se referia a suas decisões, procurasse valorizar os órgãos consultivos, principalmente o Conselho Federal de Educação (CFE). No seu entender, ao gosto dos burocratas, os Conselhos, na prática, vinham perdendo terreno, cada vez mais, para órgãos como Sesu, Capes e Seps que, de meros executores de uma política de educação, que deviam ser, transformaram-se, de fato, em centros de decisão, em definidores de uma filosofia acima de sua competência.

A agenda do processo de gasto herdada pela ministra revelou que o orçamento de 1983 estava completamente definido, com os números finais já acertados entre o ministro Delfim Netto e Rubens Ludwig, no qual constatou-se que o ministro da Seplan/PR teve que aceitar cortar a proposta orçamentária do MEC em proporções inferiores ao que havia previsto inicialmente (JBr, 18/08/82), ou seja, o desgaste das negociações com a área econômica já tinha ocorrido. Além do mais, pôde contar com uma grande inovação na estrutura de financiamento com a criação do Finsocial, que podia significar, dependendo da ação de captação dos dirigentes do Ministério junto ao BNDES, um aporte maior ou menor de recursos, que estrategicamente podia desafogar as pressões de gastos sobre os recursos do FNDE. Portanto, tudo indicava que lhe caberia apenas a defesa da capacidade de gasto do Ministério, em função do desgaste inflacionário.

No entanto, o decorrer do ano de 1983 reservou grandes alterações na estrutura de financiamento e no processo de gasto do MEC. Primeiro, a aceleração da crise econômica diminuiu o poder arrecadador do Estado e agravou a situação social e, principalmente, os reveses eleitorais do governo, provenientes das primeiras eleições diretas para governadores, em 1982, QUE contribuíram significativamente para a emergência de um novo padrão de gestão no MEC. Para Mello e Silva (1992), a direção do gasto ministerial para os municípios foi uma imposição da coalizão dominante que se viu na contingência de ter que buscar fortalecimento de suas bases governamentais, sobretudo em municípios de pequeno e médio portes, principalmente pelo poder de indução via manipulação das fontes de financiamento.

Essa opção estratégica que procurou uma ação direta junto aos municípios, passando “por fora” das administrações estaduais, começou pela alteração na estrutura de financiamento do Ministério, por meio de uma mudança na regulamentação do salário-educação, vinculando 25% da quota federal do salário-educação para o financiamento de programas diretamente negociados com os municípios¹⁴. Neste caso, o governo Figueiredo, ao mudar sua estratégia de ação política, sinalizava que o processo de distribuição dos recursos no âmbito interno ao MEC teria como interlocutor predileto o município, demonstrando a disposição de utilizar o comando sobre a capacidade de gasto disponível no MEC, como uma base de sustentação política. A ministra Esther de Figueiredo deixou isso bem claro em seu depoimento à Comissão de Educação da Câmara Federal, afirmando: “o Decreto assinado basicamente redireciona o fluxo do salário-educação” (JB, 09/06/83). Essa vinculação orçamentária, também, tinha o sentido estratégico de anular e não permitir que os dirigentes e as burocracias setoriais e do FNDE pudessem efetuar alterações na direção dos gastos anulando a intenção da direção superior. Esta opção acarretou consequências diretas na arena setorial da educação básica como se mostrará na Parte II, Capítulo 2.

Outra alteração – a mais importante –, ocorreu na estrutura de financiamento do Ministério com a vinculação de impostos para a área de educação. Sem contar com a menor participação da ministra e do corpo dirigente do MEC, foi aprovada em dezembro de 1983 a Emenda Constitucional de autoria do Senador João Calmon (EC - 24/83¹⁵), que restabelecia

¹⁴ O Decreto nº 88.374, de 07/06/83, alterou os dispositivos do Decreto nº 87.043/82, criando a vinculação na aplicação dos recursos previstos da quota federal do salário-educação, destinando no mínimo 25% destes recursos, para apoiar programas municipais ou intermunicipais de desenvolvimento do ensino de 1º grau.

¹⁵ A “Emenda Calmon”, que restabeleceu a vinculação de impostos para a educação prevista na Constituição de 1946, trazia mais uma vez à superfície o polêmico problema da reserva obrigatória de recursos públicos para cobrir despesas de áreas específicas, tendo em vista tratar-se sobretudo de recursos provenientes de impostos. Com ela, ficava estabelecido que, anualmente, a União passaria a aplicar o percentual mínimo de 13%, os estados, DF e municípios no mínimo 25% de suas receitas de impostos, na “manutenção e desenvolvimento do ensino”. A polêmica sobre a vinculação é um dos maiores itens da literatura sobre financiamento da

institucionalmente a vinculação de recursos destinados à educação, e que, junto com a Emenda Passos Porto (EC - 23/83¹⁶), representou derrota clamorosa para a coalizão governante. Pelas suas características, a Emenda Calmon podia significar a emancipação do Ministério no que diz respeito às negociações de seus recursos, uma vez que representaria uma proteção institucional permanente ao orçamento da educação. Após essas modificações, estava montada a estrutura de financiamento da educação para o Brasil, que prevaleceu até a Constituição de 1988, conforme mostra a figura 5.

Por outro lado, no cotidiano do processo de gasto as insatisfações que reinavam na área da educação com a ministra eram públicas e notórias. Por exemplo, em 1983, quando o governo proibiu a suplementação orçamentária, Pinguelli Rosa, presidente da Andes, exprimiu o sentimento da época, ao afirmar: "o MEC, em lugar de lutar por mais verbas necessárias, simplesmente se submete à política da crise e aponta para a farsa da "autonomia gerencial", sob o argumento ridículo de que não há dinheiro para a educação. Na verdade, um corte, neste setor de tão poucos recursos não vai tirar o país do "buraco" em que se encontra". (FSP, 02/06/83) Por isso, a despeito da alteração favorável ao financiamento da área da educação, houve uma queda muito grande na capacidade de gasto do Ministério que manifestou-se em quase todas as fontes de financiamento, registrando-se uma queda até no recém criado Finsocial, como constata-se pelos dados da tabela 2.

Tabela 2
Principais fontes de financiamento do Ministério da Educação e Cultura
1980-1989

Em Reais mil de julho de 1994

Ano	Recursos do Tesouro														Outras Fontes		TOTAL	
	Ordinário		Vinculado										Total (II)					
			Salário-educacão		Finsocial		Op. Créd.		Diret. Aut.		Total (I)							
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%		
1980	2.312.909	71	321.376	10	-	-	66.061	2	78.539	2	465.995	14	2.778.905	85	494.562	15	3.273.467	100
1981	2.360.352	71	362.387	11	-	-	157.545	5	30.624	1	550.536	16	2.910.908	87	428.739	13	3.339.647	100
1982	2.885.399	69	574.488	14	125.348	3	105.327	3	27.507	1	832.669	20	3.718.268	88	492.164	12	4.210.431	100
1983	2.198.351	67	506.145	15	66.730	2	61.559	2	34.883	1	669.318	20	2.867.668	88	399.108	12	3.266.776	100
1984	1.965.580	64	409.815	13	130.453	4	133.549	4	16.320	1	690.138	22	2.655.718	86	417.181	14	3.072.898	100
1985	2.657.776	64	379.788	9	544.092	13	109.349	3	12.321	0	1.045.551	25	3.703.326	89	464.628	11	4.167.954	100
1986	3.265.947	59	471.865	9	781.847	14	173.389	3	9.367	0	1.436.469	26	4.702.416	85	819.034	15	5.521.450	100
1987	4.344.293	66	408.843	6	673.346	10	188.387	3	5.738	0	1.268.314	19	5.612.608	86	920.806	14	6.533.414	100
1988	4.830.352	70	363.672	5	589.941	9	170.737	2	4.023	0	1.128.373	16	5.958.725	86	945.707	14	6.904.433	100
1989	5.159.951	75	344.126	5	314.665	5	72.747	1	2.044	0	733.582	11	5.893.533	86	988.717	14	6.882.250	100

Fonte: Quadro de Detalhamento de Despesa - QDD/final de ano

educação, a começar por Calmon (1977), Melchior (1979), Gomes (1988), Velloso (1986b), Castro (1988) e Nepp (1989). Consultar, também, Serra (1989) e Afonso e Giome (1991).

¹⁶ A "Emenda Passos Porto", de acordo com Moreira et al (1986) descentralizava parte expressiva da arrecadação tributária federal para estados e municípios, trazendo consequências diretas com a diminuição da capacidade de gasto da União, que somada à queda da arrecadação resultante da crise econômica, colocava para a área econômica a necessidade de efetuar cortes nos gastos, ficando então a questão: que interesses e áreas de gastos públicos seriam afetados na hora do ajuste? As consequências da "Emenda Passos Porto" representou mais um dos motivos para se protelar a aplicação do dispositivo constitucional ligado à educação (Emenda Calmon).

Estrutura de financiamento público da educação brasileira

1983 - 1988



A montagem do orçamento para 1984 espelhava bem o grau de subordinação da ministra com as determinações da área econômica: os números, apresentados na tabela 1, indicam que o ajustamento à crise foi plenamente transferido e aceito pela direção do MEC. Por sinal, a ministra fazia questão de demonstrar constantemente seu alinhamento, por exemplo: falando ao reitores das Ifes afirmou que as condições para 1984 seriam as mesmas: “não haverá suplementação”. (FSP, 14/10/83)

No decorrer de 1984, ocorreu outra transformação fundamental no processo decisório dos gastos do Finsocial, com o deslocamento do seu centro de decisão do Bndes para outro tradicional e conhecido: a Seplan/PR, o que representou uma mudança favorável à maioria dos atores que atuavam tradicionalmente junto aos programas sociais dos ministérios sociais. Assim, a partir desse ano, os recursos desta contribuição social passaram a ser alocados nos ministérios conforme processo de decisão tradicional de elaboração e execução orçamentária da União¹⁷.

Mesmo com o incremento dos recursos do Finsocial, as decisões sobre os gastos seguiram um “alinhamento pragmático” com as decisões da área econômica do governo, com isso o MEC teve um dos piores orçamentos da década, como mostra a tabela 1. No interior do Ministério a capacidade de gasto disponível permitiu, quando muito, a manutenção de programas e projetos tradicionalmente mantidos pelo MEC, muitos tiveram cortes e outros foram sumariamente eliminados, caracterizando-se na tipologia de Schick (1976) como um momento de *escassez aguda*.

Uma parte razoável das dificuldades de financiamento que se configuraram na crise de recursos dos anos 83 e 84 (observada nas tabelas 1 e 2), que acarretou uma das mais baixas capacidades de gasto do Ministério durante os anos 80, deveu-se à fragilidade do apoio que a Ministra Esther de Figueiredo¹⁸ tinha no interior da coalizão governante, que se refletia em subordinação aos interesses e determinações da área econômica. Consequentemente, não conseguia exercer a função de direção política dos gastos, uma vez que a estratégia de sobrevivência do fim do regime militar não incluía os gastos da educação como uma de suas prioridades, requerendo isto sim que os dirigentes dessa área se subjugassem às determinações centrais, ficando o Ministério sob

¹⁷ Não cabe aqui uma discussão pormenorizada sobre o conflito que se travou pela definição do centro de decisão a respeito desses recursos, a não ser mencionar que não foi assunto pacífico no governo o gerenciamento dos recursos pelo BNDES. Na disputa interburocrática que foi travada, no curto espaço de menos de dois anos, os gastos com recursos do Finsocial passaram a serem definidos de acordo com o procedimento político/administrativo tradicional do poder executivo, seguindo as regras das demais fontes de contribuições sociais e sendo encarado como mais uma receita tributária, com o conseqüente esvaziamento do grande poder de decisão da Seplan/PR e do BNDES sobre a destinação que devia tomar grande parte dos recursos do Fundo. Para uma discussão mais pormenorizada, consultar Resende e Azeredo (1986), Azeredo (1987) e Beiner (1988).

¹⁸ “É uma ministra politicamente sem forças, afirmou um alto funcionário da Seplan/PR, que ainda arriscou assinalar o pouco interesse com que aquela secretaria analisa as propostas do MEC”. (CB, 05/09/83)

o domínio externo de uma política de gerenciamento econômico da conjuntura. Teve peso, também, a não existência de forças sociais organizadas que pressionassem pelo cumprimento dos termos do “cinturão de proteção” – vinculação de impostos, criação do Finsocial e salário-educação – que havia sido institucionalizado para proteger a capacidade de gasto da área de educação.

Estruturou-se, assim, um processo no qual grande parte das decisões que deveriam ocorrer no âmbito da arena central foram transferidas para outras instâncias de poder, externas ao Ministério, com total fragmentação e segmentação decisória e consequências terríveis para a sua capacidade de gasto. Pode-se enumerar algumas: i) as decisões sobre a política de pessoal eram levadas a efeito pela Seplan/PR e pelo Dasp, sujeitando-se às determinações próprias dos interesses dominantes nestas áreas, chegando mesmo em algumas situações à esfera de decisão do próprio Palácio do Planalto; ii) as discussões a respeito da crise de financiamento do MEC, conhecida na época como “problema MEC”, transferiram-se para o nível palaciano envolvendo o chefe do Gabinete Civil, o chefe do SNI e o ministro chefe da Seplan/PR, sem a participação da ministra; iii) na questão da regulamentação da “Emenda Calmon” quem comandava era o ministro da Seplan/PR, que fazia “vistas grossas” aos termos do dispositivo constitucional, colocando a regulamentação como uma manobra protelatória para não cumprir a Constituição, pois seu maior interesse era não resolver a questão¹⁹; iv) de forma autoritária foram fechados os canais de acesso à ministra, com isso os principais atores tiveram que procurar canais paralelos para abrir negociações no interior do MEC; v) ao se isolar, a ministra delegou grande parte das decisões centrais ao secretário geral, um “homem do sistema” alinhado hierarquicamente às determinações do círculo central alojado na Presidência da República.

A Nova República

Em discurso na Universidade de Brasília (UNB), no final de 1984 (publicado na íntegra na *Folha de São Paulo*, de 23/11/84), o candidato da “Aliança Democrática” à Presidência da República, Tancredo Neves, expressaria algumas das principais linhas de ação de seu governo para a área de educação, propondo a reconstrução do ensino no país, por meio da democratização das instituições e do reconhecimento das entidades representativas dos professores, servidores e alunos.

¹⁹ Em torno dessa questão armou-se uma grande polêmica na qual os dirigentes da área econômica sustentavam a necessidade de uma regulamentação da “Emenda Calmon”, para ela ser cumprida. Só após a regulamentação os recursos seriam transferidos para o Ministério. Para o senador João Calmon a necessidade da regulamentação “foi uma forma encontrada por determinados setores do governo para desviar dinheiro do MEC para outros projetos, por ser ela auto-aplicável”. (FSP, 21/10/84) Para maiores detalhes, consultar Moreira et al (1986).

Mais diretamente na questão do gasto, garantia, ainda, a aplicação da Emenda Calmon, a institucionalização do ensino público e gratuito com mais vagas e mais recursos e apoio à pesquisa. De acordo com o “discurso de candidato” de Tancredo, a ação renovadora compreendia a “tarefa de resgatar a enorme dívida social que o Estado contraiu com a nação brasileira, o que no campo educacional significa reconhecer que a educação é direito de todos e dever do Estado. Esta tarefa exige uma política nacional de educação articulada com as demais políticas sociais e capaz de ajudar o povo brasileiro em sua luta pela emancipação econômica, social, política e cultural”.

Após a vitória, no amplo quadro de negociações, para a composição da nova coalizão governante, o MEC fez parte da quota de ministérios destinados à Frente Liberal, dissidência do PDS, que apoiou a candidatura Tancredo Neves. Em princípio, havia por parte da Frente Liberal resistência em aceitar um ministério momentaneamente sem recursos – no horizonte havia a possibilidade de regulamentação da “Emenda Calmon” e maior fluxo de recursos do Finsocial. Então, por que aceitar esse ministério? “O motivo que levou Maciel a aceitar o cargo foi a importância do MEC para a consolidação nacional do PFL – motivo, aliás, que o próprio Tancredo levantou no encontro de quarta-feira à noite (...) Tancredo argumentou que, no MEC, ele (Maciel) também teria excelentes condições para levar adiante seu projeto de consolidação do Partido. Maciel concordou” (JB, 22/02/85). O documento *Frente Liberal - Proposta e Partido*, de autoria de Marcos Maciel, deixava claro que “constituída – e vitoriosa – a Aliança Democrática, pactuada com o PMDB, a Frente Liberal inicia, agora uma nova e fundamental etapa – a de converter-se em partido”.

Sem dúvida, essa foi uma das motivações mais importantes e permanente dos três políticos do PFL que passaram pelo MEC na Nova República. O que ocorreu desde o início foi a montagem do processo de gasto direcionado à busca da concretização deste objetivo principal, que permitiria a qualquer um deles permanecer no vértice superior do governo federal, podendo até mesmo aspirar à Presidência da República. Foi encarando esse papel que Maciel procurou assegurar um espaço político no governo e na sociedade²⁰.

Tendo os dirigentes do MEC este objetivo básico, incentivado pelo próprio Tancredo, dificilmente poderia se pensar em uma política nacional de educação articulada com as demais políticas sociais, como era a intenção manifestada no discurso de Tancredo. Assim, houve uma

²⁰ O tipo de espaço político logo ficou claro. Sob o título: “Maciel quer que os delegados regionais conquistem espaço político para o MEC”, a *Folha de São Paulo* (FSP), de 23/10/85, relata que em reunião com os delegados regionais, o ministro Marco Maciel, instruindo-os a ter um papel político e a manter uma boa articulação com as lideranças locais: “sejam os intermediários, o canal de comunicação do ministro em seus estados. Se suas orientações foram seguidas à risca, ele poderia ter um cabo eleitoral em cada delegacia do ministério (Demec)”. (FSP, 23/10/85)

longa distância entre o discurso do candidato e a amplitude dos objetivos fixados no acordo que marcou a “Aliança Democrática”, o que deixou espaço para que os partidos que a compunham pudessem desenvolver qualquer tipo de ação política de seus interesses²¹.

Assim, sem ter um projeto educacional²², os integrantes da Frente Liberal pautaram sua ação, inicialmente, por uma visão pragmática, com Maciel logo alardeando “o dinheiro é muito pouco para a necessidade da educação brasileira” (OESP, 05/04/85). Reafirmando o óbvio, o que queria então Maciel? Logo em seguida ele esclareceu que tipo de necessidades estava se referindo, revelando suas intenções ao dizer: “o MEC precisava de dois tipos de recursos adicionais. Uma verba para manter o sistema – o que era impossível com a alocação hoje – e outra para aplicar nas prioridades anunciadas” (OESP, 05/04/85). Maciel demonstrava que tinha plena consciência da urgência de uma revisão importante na capacidade de gasto do MEC.

Caso quisesse atingir seus objetivos, a capacidade de gasto deveria ser suficiente para efetuar novos programas, cooptar interesses e apaziguar situações de conflitos. Com isso, Maciel se fortalecia para cumprir uma etapa decisiva da institucionalização, no cenário político, do PFL, pois adequaria os recursos de poder à disposição do MEC para conquistar aliados, e ao mesmo tempo se manter no centro da cena política brasileira.

A base sobre a qual se justificariam os recursos era a decantada idéia que “verba aplicada em educação não é gasto, é investimento, e que investimento em educação significa retorno”. (JBr, 21/03/85) Maciel acrescentou outro ingrediente ao afirmar que: “esta é uma forma de combater a inflação e retomar o desenvolvimento social” (CB, 05/04/85) A partir desse discurso era que se pretendia conseguir convencer os dirigentes da coalizão governante, principalmente da área econômica, e a sociedade a apoiar maior destinação de recursos para esta área de gasto social.

Na análise da situação orçamentária e financeira do MEC, efetuada pela nova direção²³, percebeu-se que o produto da desastrosa gestão anterior foi uma herança lastimável: em 1984 o MEC teve um dos orçamentos mais baixos do período, conforme tabela 2 e, para 1985, a perspectiva era ainda pior, pois de acordo com os dados da nota técnica *Situação financeira do Ministério da Educação*, em julho daquele ano, a despeito dos créditos suplementares aprovados,

²¹ No documento *Compromisso com a Nação*, de 07 de agosto de 1984, o item relativo à educação era denominado “Educação para Todos” e se referia ao compromisso genérico de: “Educação fundamental para todos. Fortalecimento da Universidade e efetivação da sua autonomia. Apoio à pesquisa, ao desenvolvimento científico, tecnológico, artístico e cultural”.

²² Neste sentido consultar as diretrizes apresentadas para a questão social no “Programa do Partido da Frente Liberal”, no documento *Frente Liberal - Proposta e Partido*.

²³ Maciel encomendou à sua equipe de especialistas uma análise da situação orçamentária do MEC no período de 1980 a 1984, e as previsões para 1985, que resultou na nota técnica *Situação financeira do Ministério da Educação e Cultura* de, 17 de setembro de 1985.

constatava-se que o orçamento disponível, em termos reais, era ainda o menor dos últimos seis anos, acompanhando tendência decrescente observada a partir de 1983. Mesmo a expansão observada nos recursos vinculados, a partir de 1983, explicada pelo Finsocial, não foi suficiente, todavia, para compensar a perda dos recursos ordinários. Verificava-se, assim um processo de “substituição de fontes”²⁴ que neutralizou o caráter suplementar do Finsocial, justificativa para sua criação.

Diante de situação tão grave no aporte de recursos dos últimos anos do governo Figueiredo, a gestão Maciel percebeu que se quisesse atingir seus objetivos teria de estabelecer com urgência uma estratégia para a “captação de recursos”, que envolveria grandes transformações nas estruturas de financiamento e nos procedimentos do processo de gasto do MEC. Neste sentido, sua estratégia de ação na direção das transformações estruturais caminhou para: i)defesa intransigente da regulamentação e aplicação, imediata, da “Emenda Calmon”²⁵; ii)garantir junto à Seplan/PR e ao Minifaz da transferência automática de recursos do Finsocial – com o mesmo sentido estratégico de uma vinculação; iii)mudar os mecanismos fiscais, para privilegiar a educação e ser mais uma fonte adicional de recursos²⁶.

Nos procedimentos para “captação dos recursos”, as estratégias foram: i)manter a quota de participação no Finsocial; ii)lutar por uma quota de participação no Finsocial que julgava ser recursos atrasados desde 1983; iii)procurar fugir das indisponibilidades dos recursos orçamentários, enquanto a Emenda Calmon não fosse regulamentada, negociando com os dirigentes da área econômica a possibilidade de rever o corte de 25% promovido no orçamento global da União; e iv)solicitar recursos de outras fontes além do Tesouro Nacional; e v)negociar recursos do FAS administrados pela CEF.

Dentro dos objetivos estratégicos que visavam a alterações estruturais, o que se apresentou como de melhor factibilidade e de maior importância foi a regulamentação da Emenda

²⁴ A estratégia “substituição de fontes”, no processo de gasto público, sempre foi muito utilizada pela área econômica, principalmente na direção das áreas sociais, significava que toda vez que uma nova fonte de recursos fosse criada e incorporada ao orçamento, vai se descontando seu impacto positivo com a retirada de recursos de outras fontes. Neste caso, a resultante para a área que ganhou a nova fonte era zero, sendo que os rebatimentos positivos recaíam em outras áreas, ou então, eram utilizados para desafogar as pressões sobre área econômica.

²⁵ Pretendia-se atingir dois objetivos básicos com essa estratégia: conseguir recursos adicionais para a área de educação e estabilizar a capacidade de gasto do Ministério. Por ser uma norma constitucional que instituía uma vinculação automática, os recursos destinados ao Ministério não poderiam ser atingidos pelas políticas de contingenciamento efetuadas pela área econômica e, também, na proposta e execução orçamentária não seria necessário gastar recursos de poder nem se sujeitar a realizar acordos políticos, que poderiam ser desvantajosos, para garantir o aporte de recursos, ou seja, não precisaria se desgastar em longas negociações para manter sua capacidade de gasto, que passava ser afetada apenas pelo ciclo econômico.

²⁶ Foi “discutida por Maciel com os ministros da área econômica o abatimento do imposto de renda das empresas, a fim de que apliquem em educação” (CB, 20/04/85).

Calmon. Para tanto, Maciel atuou junto aos dirigentes da área econômica para conseguir seu assentimento, ou então sua neutralidade, e “junto ao Legislativo, iniciou com os deputados João Gilberto (PMDB/RS) e José Jorge (PFL/PE) a discussão de detalhes do substitutivo ao projeto de lei do Executivo que regulamentava a Emenda Calmon, a ser apresentado ao Congresso Nacional”. (CB, 20/04/85) Foi, também, à Comissão de Educação da Câmara de Deputados, em junho de 1985, pedir aos parlamentares para examinar o anteprojeto em regime de urgência. (FSP, 13/06/85) O principal objetivo de Maciel era fazer com que o substitutivo fosse votado ainda no 1º semestre de 1985, antes da apreciação da proposta orçamentária para 1986, a fim de que a vinculação de 13% dos impostos fossem efetivamente aplicados no ano seguinte. Contando com uma conjugação de fatores favoráveis, em 24 de julho de 1985, a regulamentação da “Emenda Calmon” foi promulgada pela Lei n.º 7.348, para ter efeitos imediatos.

No cotidiano do processo de gasto, o ministro, já informado da “substituição de fontes” que estava sendo realizada na relação das fontes “ordinários” do Tesouro Nacional *versus* Finsocial, teve de se defrontar com a área econômica que, além do contingenciamento nos gastos com custeios e capital, uma vez aprovada a regulamentação da Emenda Calmon, ameaçava cortar parte dos recursos alocados em seu orçamento pelo Finsocial. Demonstrando sua vitória o próprio Maciel desmentiu o boato, afirmando: “são falsas as informações, atribuídas ao ministro do planejamento, João Sayad, de que o governo vai cortar a destinação de verbas do Finsocial, para a educação. Esta transferência de recursos continuará ocorrendo e a educação terá, enfim, condições de cumprir efetivo processo de transformação qualitativa e quantitativa” (FSP, 21/08/85).

Para a nova direção do MEC, a entrada de recursos do Finsocial era de fundamental importância e tinha dois propósitos básicos. Primeiro, estes recursos financiariam crescentemente os gastos nos programas de assistência ao educando, uma vez que o assistencialismo funcionando pela via do clientelismo²⁷, prestava-se admiravelmente ao atendimento de situações personalizadas, acomodando interesses e soldando alianças. E, segundo, possibilitou a liberação de uma grande capacidade de gasto do FNDE para financiar outras atividades de interesse dos dirigentes do MEC, já que não houve “substituição de fontes”, o que pode ser observado na tabela 2, a partir de 1985, ocorreu um crescimento dos valores em todas as fontes de recursos.

²⁷ Entende-se por mecanismo clientelistas de decisão, de acordo com Zanotta (1983), o atendimento pelo Ministério às demandas configuradas em seu caráter individual e particularizado, feitas mediante a utilização da capacidade de gasto disponível para o fortalecimento e geração de poder para facções dominantes no Executivo ou para partidos políticos. O atendimento em caráter individual e particularista de interesses – em geral, altamente divisíveis –, é feito de tal modo que instaura-se um atendimento diferenciado conforme os valores, a capacidade de pressão política e força ou apoio político que os “demandantes” possam representar, ou que os “ofertantes” julgam que eles valem para os seus propósitos.

Na administração interna do processo de gasto público, a estratégia lembrou muito aquela montada pelo general Ludwig, ao centralizar as decisões cruciais na figura de seu secretário geral, Everardo Maciel que, em uma de suas primeiras atitudes, reestruturou a área orçamentária e financeira do Ministério, trazendo o centro de decisão dos pontos específicos referentes aos gastos, para um novo *loci* decisório – a Secretaria Geral adjunta para assuntos de orçamento e finanças –, entregue a um técnico da inteira confiança do secretário. Com isso, esvaziou-se a influência dos burocratas especialistas da SOF e da Seplan do MEC e reduziram-se os conflitos, pela eliminação da participação dessa burocracia que agora devia realizar apenas funções operacionais. No entanto, isso não era o bastante para que todos as decisões fossem unificadas nestes novo centro decisório. Foi necessário, também, realizar alterações no FNDE. Em vez de realizar alterações institucionais, adequou-se a gerência do FNDE, ao entregar sua direção a outro técnico da estrita confiança do secretário. Assim, foi promovida a unificação das decisões sobre os gastos de todas as fontes que estavam disponíveis para o MEC, sob direto controle do secretário geral, sem maiores conflitos interburocráticos.

Esta estratégia foi acompanhada pela estruturação de um novo sistema de planejamento e controle dos gastos, cujo mecanismo de decisão combinava forte centralização e um misto de “racionalização técnica” e “negociações políticas”²⁸. O exemplo mais marcante foi a nova “engenharia para distribuição dos recursos”²⁹ realizada para a proposta orçamentária de 1986, que demonstrava engenhosidade e senso racionalizador, ao oferecer ao decisor duas estimativas de gastos – a média dos últimos três anos ou o gasto do ano anterior – na perspectiva “incrementalista”, mas que em nenhum momento impedia de fato as “negociações políticas” dos gastos, uma vez que a definição dos “tetos”, de acordo com os cálculos técnicos eram apenas uma

²⁸ Apenas um mês após ter assumido, o ministro assinou a Portaria n.º 263/85, que estabelecia medidas de austeridade administrativa para o MEC. Para o processo de gasto esta medida acabava por desestruturar a arquitetura das decisões vigente no interior do Ministério, pois revogava a requisição de cerca de 2 mil funcionários que trabalhavam principalmente como burocratas especialistas nos mais diversos setores. Além disso centralizava no secretário geral as políticas de gastos com passagens aéreas, diárias, gastos com publicidade e contratação de serviços de terceiros. Era uma estratégia que mexeu com toda a estrutura decisória do MEC, mostrando que a nova gestão queria reestruturar nas suas bases, os antigos laços de lealdade, cooptar outras e intimidar aqueles que se opunham.

²⁹ Esta metodologia se aplicava, principalmente, à distribuição dos gastos com outros custeios e capital provenientes dos recursos “ordinários” do Tesouro Nacional – rateio do “teto” pela Seplan/PR –, e seguia, os seguintes passos: i) foram reservados 10% do “teto” denominado “reserva técnica” para ser distribuído politicamente pelo ministro. Caso não fosse todo ele distribuído nestas negociações comporia um projeto “coringa” que envolvia negociações no decorrer do ano; ii) os restantes 90% tinham duas propostas de distribuição: a primeira, de acordo com a média da execução das diversas unidades orçamentárias nos últimos três anos e a segunda de acordo com a execução do último ano; iii) distribuir detalhadamente a capacidade de gasto, tanto para a administração direta (37%) como as unidades orçamentárias da administração indireta (63%). Observa-se que não restaram grandes atribuições decisórias no momento da proposta orçamentária aos demais dirigentes das arenas setoriais que, anteriormente, ainda discutiam nestes setores a distribuição dos “tetos” pelas suas unidades orçamentárias supervisionadas.

aproximação a ser utilizada pelos dirigentes. A tomada de decisão cruciais continuou a ocorrer nas negociações realizadas pelo ministro e o secretário geral junto aos dirigentes setoriais e, principalmente, junto aos dirigentes das unidades orçamentárias. Conforme os resultados destas negociações a proposta técnica podia ser totalmente desfigurada.

Este mecanismo de decisão deixa claro o desejo da nova direção e de sua burocracia fiel e exterior ao Ministério em tentar impor uma ordem decisória sobre a qual tivesse o domínio completo do processo decisório pelo controle das variáveis técnicas. Com isso, excluíam a burocracia especializada da SOF/MEC, e ao mesmo tempo controlavam a intermediação setorial, no que excluíam as demais burocracias setoriais das decisões, uma vez que o rateio por unidade orçamentária antes feito e negociado pela arena setorial também passa a seguir a regra central, ou seja, a distribuição obedece ao critério da média aritmética por unidade. Esta estratégia era bastante controvertida, principalmente quanto ao estabelecimento dos “tetos” das unidades orçamentárias, existindo nos setores e programas fortes resistências e constantes atritos dentro da equipe dirigente, especialmente entre os dirigentes das áreas de orçamento setoriais e os dirigentes centrais.

Este processo de centralização decisória reafirmou-se, ainda mais, quando deslocou para a arena central a discussão a respeito das reivindicações salariais dos professores e técnicos/administrativos das Ifes, as discussões sobre os gastos com a pós-graduação, as questões da assistência ao educando e as negociações para suplementações de recursos para as Ifes que eram realizadas diretamente, entre a Andes, Fasubra, UNE, Crub, o secretário geral e o ministro.

Na relação com a sociedade implantou, uma política de criar comissões formais como forma de ouvir a sociedade. “A criação de comissões foi a marca registrada da administração de Maciel. Ao todo foram dezenove (incluindo três comitês), que reúnem cerca de trezentas pessoas, muitas delas escolhidas apenas pela sua popularidade (...) a maior parte das sugestões é de difícil execução e não deverá surtir efeito a curto prazo”. (FSP, 09/02/86) Além disso usou fortemente a mídia para dar impacto a seus programas.

Quanto as prioridades de gastos, observou-se a montagem de dois grandes programas. O primeiro era o “Programa Educação para Todos”, que se destinava à educação básica e à assistência ao educando, e o segundo o “Programa Nova Universidade” (PNU), que se destinava ao ensino superior e teria sua implementação iniciada em 1986. Ambos, na realidade, representavam forte peças de *marketing* para o ministro e o presidente da República alardearem nos jornais as virtudes e objetivos dos programas que estavam desenvolvendo e uma forma de dar aparência de respostas às crescentes demandas da área de educação, quando não passavam de fusões de antigos programas e propostas de programas que as burocracias setoriais vinham desenvolvendo.

A prioridade, de fato, ocorreu no fortalecimento de uma política de atendimento de interesses do tipo “balcão de negócios” para as demandas personalistas e em causa própria, tanto do setor público federal, estadual e municipal, quanto dos interesses privados. A idéia era que se atingiria a expansão política da agremiação política do ministro a partir do momento em que o eleitor captasse a mensagem de que seus apadrinhados podiam fazer acontecer, tinham recursos para garantir suas promessas. A lógica da negociação era a seguinte: havia recursos e o meio de transformar o gasto em dividendo político era a adequação do caixa às demandas políticas, transformando os pedidos de “a”, “b” ou “c” em legítima pressão da sociedade.

Este “sistema de vazamentos” no processo de gasto tinha como base dois projetos “coringas”, um localizado na Secretaria Geral, chamado de “Apoio a Projetos de Desenvolvimento da Educação”, com capacidade de atendimento mais ampla, podendo atender a demandas de todos os níveis de educação e que se destinava a transferências de recursos financeiros intra e inter governamentais e de grande permeabilidade no atendimento dos interesses privados; o outro, inscrito no orçamento do FNDE, era chamado “Programa de Desenvolvimento da Educação” e tinha amplitude menor, ficando quase sempre no atendimento de demandas do 1º grau. Entre estes dois projetos os vasos comunicantes eram muitos, principalmente na questão dos “saldos remanescentes” e inscritos em “restos a pagar”³⁰, que eram, em geral, incorporados ao programa do FNDE, para serem executados no ano seguinte.

Estes projetos “coringas” não eram novidades, pois vinham desde o governo anterior, o que ocorria agora, de forma velada e sem alardes, porém triunfante, era a grande destinação de recursos à essa política. O gráfico 1 mostra que, em 1985, houve uma quintuplicação real dos gastos que passaram a R\$ 46,1 milhões. Se comparado aos gastos totais do MEC, apresentados na tabela A6, esses “coringas” significaram ¼ da capacidade de gasto da Secretaria Geral, e cerca de 9,3% dos recursos aplicados em outros custeios e capital pelo MEC.

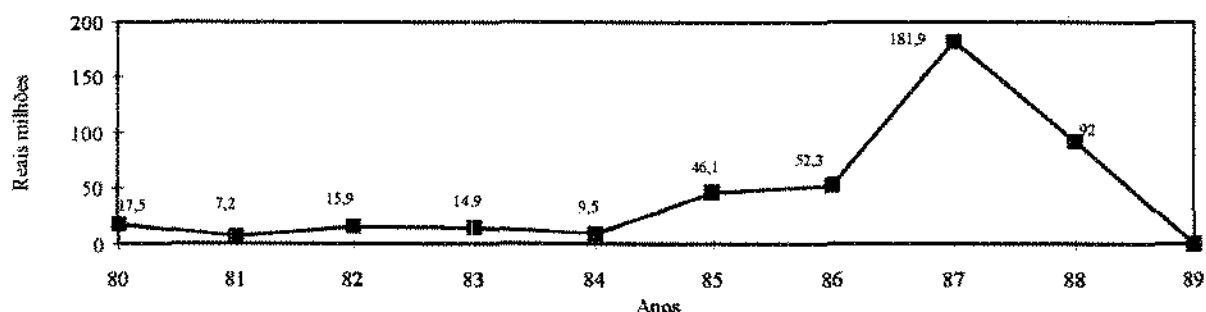
Estes projetos davam dupla demonstração do “sistema de vazamentos” ao qual o processo de gasto público estava exposto: primeiro, a pouca transparência e baixa permeabilidade do processo orçamentário, uma vez que era descarada a intenção manifesta e sua justificativa um acinte à inteligência – eram projetos de grande flexibilidade pois visavam a atender problemas emergenciais, sem maiores vinculações a outros programas ministeriais. Segundo, demonstrava o aprofundamento da utilização dos recursos públicos para o atendimento de reivindicações personalistas de parlamentares e chefes políticos regionais e locais – refletindo a predisposição de cumprir o rito fisiológico e clientelista. O termo de troca era o apoio político, que podia ser em

³⁰ Confira a respeito a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964.

pontos específicos da agenda ou significando uma aliança de propósitos mais permanentes, caso em que o auxílio tendia a se perpetuar. No começo, não era a conquista de votos para cumprir formalidades do processo legislativo à questão, mas sim a gestação, ampliação e manutenção de um bloco de apoio à “nova” agremiação política. Em troca, os parlamentares e políticos locais, por força das obras que estes recursos permitiam realizar, solidificavam e ampliavam suas bases locais e regionais.

Gráfico 1

Gastos realizados no “Apoio a Projetos de Desenvolvimento da Educação”
1980 - 1989



Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD/Final de ano.

O mecanismo de decisão destes programas ocorria da seguinte maneira: os atores públicos ou privados, individualmente, ou por meio de parlamentares, ou líderes políticos regionais e/ou locais, dirigiam suas demandas, transformadas em pedidos de recursos financeiros, diretamente ao ministro que, então, definia o montante a ser destinado ao atendimento de cada demanda, não se baseando em critério técnico para a tomada de decisão. Em seguida, os assessores técnicos transformavam aquele “pedido de auxílio” não-formal, em algum tipo de documento burocrático minimamente aceitável que comporia o processo, e daí eram assinados entre as partes o “Termo de concessão de auxílio financeiro” – instrumento técnico jurídico que permitia o repasse de recursos para entidades públicas e privadas – e, dependendo das negociações, os repasses financeiros dos recursos podiam ocorrer em parcela única e imediata. Em outras situações, dependendo da região, localidade, e dos interesses envolvidos, o próprio ministro podia sugerir a demanda e, em seguida encarregava algum parlamentar de sua confiança de assinar o pleito. Os parlamentares e chefes políticos eram os intermediários, privilegiados na representação dos interesses públicos e/ou privados frente ao ministro e a articulação dos interesses ocorria de preferência pelos canais informais.

O ministro Marco Maciel, que a partir da capacidade de gasto conquistada para 1986, de acordo com tabela 1, superior em 33% a do ano anterior, anunciava que “1986 seria o ano 1 da Nova República” (JB, 11/01/86). Entretanto, nem chegou a implementar os programas que havia formulado, pois logo no início daquele ano deixou a direção do MEC, a convite do presidente da República, para assumir a chefia do Gabinete Civil da Presidência da República, demonstrando que, se o MEC ganhara um orçamento razoável, ele tinha conseguido seu intento, adquirindo prestígio inédito em sua carreira política e, com isso, passava a frequentar o círculo palaciano mais íntimo disposto ao redor do presidente. Os ganhos para o PFL foram ainda maiores, pois, nas negociações, o comando do MEC continuou nas mãos dessa agremiação política, por intermédio do senador Jorge Bornhausen, sem precisar fazer composições que maculassem os pilares de seu poder interno. Essas mexidas no “xadrez” político da Nova República, com o deslocamento de Maciel para o Gabinete Civil e a manutenção de um aliado no MEC, significaram a montagem de um sistema que permitiu maior defesa dos gastos deste Ministério, no momento das disputas por mais recursos, pois, do vértice superior do governo, havia compromissos a serem cumpridos e interesses a serem atendidos a partir do MEC³¹.

Dando mostras de alinhamento de propósitos, a nova direção ministerial revelou completo alinhamento doutrinário com o ministro Bornhausen, mantendo o discurso: “Educação é investimento e todo investimento na educação representa desenvolvimento” (CB, 25/02/86), que se fez acompanhar por um alinhamento programático, ao manter a direção dos gastos de seu antecessor e não alterar as prioridades fixadas. Bornhausen, indagado sobre as prioridades do Ministério, respondeu: “A prioridade é a continuidade (...) nós não devemos alterar a rota dos programas. Nós devemos acelerar sua execução”. (FSP, 02/03/86) A nova direção ministerial se colocava como implementadora dos programas lançados por Maciel e que comprometiam grande parte do orçamento. O único novo rumo que esta gestão imprimiu para marcar sua atuação na direção do Ministério foi relativo à formulação e implementação do “Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico”, cujo objetivo era a construção de 200 escolas técnicas no país. No entanto, os gastos com a implementação desse programa não acarretaram perdas para os demais.

³¹ Ao deixar o MEC e passá-lo a seu sucessor – senador Jorge Bornhausen –, Marco Maciel prometeu que, do Gabinete Civil, continuaria olhando para a antiga pasta a fim de ver executados todos os projetos propostos. (JBr, 15/03/86). Por outro lado, Bornhausen, como continuidade, dava atendimento a todas as demandas de interesse de Maciel, como comprovam os Termos de concessão de auxílio financeiro, que destinavam recursos para atender interesses como, por exemplo, da Prefeitura de Pesqueira - Pernambuco, que levou CZ\$ 2,6 milhões, em parcela única, para construção de um centro poliesportivo (Processo n.º 23000.005404/87-74); Prefeitura de Alto Longa - Piauí, CZ\$ 700 mil para construção de uma unidade escolar (Processo n.º 23000.005343/87-81); A Faculdade de Odontologia de Recife - Pernambuco, CZ\$ 5,0 milhões, em parcela única, para recuperação do conjunto arquitetônico da faculdade (Processo n.º 23000.005313/87-11).

O aspecto de “continuidade” foi além da questão programática, tornando-se, também, a tônica levada a efeito nos procedimentos político/administrativos dos gastos, pois o novo ministro ficou satisfeito com a articulação dos procedimentos do Ministério montada por Maciel, em suas palavras: “como primeira providência achei indispensável manter praticamente toda a equipe que estava aqui” (FSP, 02.03.86), a começar pela escolha do secretário geral, Aloiso Sotero, homem de estrita confiança de Maciel e que dirigia a Seps em sua gestão. As reacomodações de posições que foram realizadas na condução do processo de gasto ocorreram porque Maciel levou parte da equipe mas, no geral, manteve-se a importância das mesmas peças-chaves no processo decisório, com o ministro não trazendo quase ninguém de fora, e os poucos que vieram foram indicações dos que estavam saindo.

No balanço de sua gestão, de onze meses, Maciel deixou de concreto a seu sucessor o segundo maior orçamento da União, inferior apenas ao do Ministério dos Transportes, um feito que precisa dividir com o Congresso Nacional e com o presidente Sarney, pois em grande parte resultou da aprovação e sanção da Emenda Calmon. Observar, na tabela 1 que, a partir dessa data, os gastos são crescentes. No embate por recursos do Finsocial, os dirigentes do MEC demonstraram sua força ao conseguir obter uma parcela razoável do programa de prioridades sociais do governo, destinado aos programas de assistência ao educando. No entanto, o mais importante foram as alterações na estrutura de financiamento do Ministério, extremamente favoráveis, pois a combinação da “vinculação” com as “contribuições sociais” facilitou, sobremaneira, a defesa da alocação de recursos públicos para o MEC, diminuindo os conflitos com a área econômica ao impor um “cinturão de proteção” jurídico/institucional ao processo de tomada de decisão.

Além dos aspectos abordados, a conjuntura econômica favorável³² foi um ingrediente a mais que levou o Ministério, neste período, a contar com uma capacidade de gasto crescente em termos reais, o que permitiu o atendimento das principais reivindicações demandadas pelos diferentes atores que circundavam o MEC. Por outro lado, diante dessa situação confortável, o ministro Bornhausen se sentiu à vontade para dar grande impulso à utilização de recursos na política de “balcão de negócios”, o que ocorreu pelo aporte de recursos destinados ao projeto de “Apoio a Projetos de Desenvolvimento da Educação” da SG/MEC. O gráfico 1 mostra que, em 1987, há

³² As novas regras tributárias – aprovadas no final de 1985 –, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), em julho de 1986, o crescimento econômico e a queda da inflação decorrente do Plano Cruzado, recuperaram boa parte da capacidade de gasto da União, em 1986. Acompanhando esse movimento conjuntural os recursos destinados ao MEC, de acordo com tabela 1, cresceram cerca de 33%, em relação ao ano anterior. O ano de 1987, embora o PIB tenha crescido, foi um ano recessivo, com a volta da inflação trazendo consigo novamente a pressão financeira da dívida interna sobre a capacidade de gasto da União. O Plano Bresser contribuiu para esta queda ao implementar, entre outras, uma política de contenção de gasto público. Mesmo dentro desse quadro, de acordo com a tabela 1, os gastos do MEC cresceram razoavelmente pelo terceiro ano consecutivo. 18% em termos reais, comparados ao ano anterior.

uma extrapolação em termos reais dos gastos neste tipo de atendimento de interesses, chegando-se a utilizar cerca de R\$182 milhões. Este número não só é expressivo em termos absolutos, mas também por sua importância relativa, pois representava, de acordo com a tabela A8, a absorção de 53% dos recursos da Secretaria Geral, e cerca de ¼ de todos os recursos aplicados em outros custeios e capital pelo MEC. O significado direto desses números era que o ministro decidia sobre uma parcela expressiva dos gastos do Ministério, de acordo com seus interesses políticos, de forma personalista³³, sem nenhum critério, sem a mínima transparência e sem ter que atingir qualquer meta pública³⁴.

Na parte interna do processo de gasto, mesmo mantendo a Secretaria Geral adjunta, a unificação das decisões perdeu força, uma vez que os dirigentes alojados nas áreas decisórias não falavam a mesma linguagem e nem tinham a mesma fidelidade ao secretário geral, principalmente porque o novo diretor do FNDE não foi uma indicação da confiança do secretário geral e a manipulação das variáveis técnicas voltaram a ser elaboradas na burocracia especializada da SOF/MEC. Além do mais, apesar da centralização, foi dado maior poder de participação aos dirigentes setoriais, que passaram a controlar a distribuição dos "tetos" de seu setor para as unidades orçamentárias subordinadas.

No final de setembro de 1987, o PFL rompeu com o PMDB, partido com o qual dividia a Aliança Democrática que elegeu Tancredo e José Sarney. Mas os ministros do PFL não abandonaram seus cargos – apenas o ministro da Educação, Jorge Bornhausen, pediu demissão alegando a defesa do parlamentarismo e dificuldades de relacionamento com o PMDB –, ou seja, rompia-se o pacto político, mas não com o governo Sarney. "PFL rompe? Não! é só uma farsa" (OESP, 25/09/87), diante da sólida convicção continuista de todos os ministros do partido, uma vez

³³ Mostrando até onde podia ir a utilização política dos recursos públicos, em julho de 1987, o Senador Nelson Wedekin (PMDB/SC), denunciava da tribuna do Congresso Nacional Constituinte que o ministro da Educação, Jorge Bornhausen, estava usando recursos de sua pasta para financiar a edição de livretos com propaganda do PFL. Segundo ele do total de dezenove publicações editadas desde janeiro, apenas seis abordavam questões relativas à educação, enquanto as outras divulgavam posições políticas do ministro e do PFL. Para comprovar suas denúncias exibiu da Tribuna exemplares dos livretos do MEC com títulos: "As contribuições da Frente Liberal", "O papel do PFL na ruptura gorada", "A Frente Liberal na constituinte", "O PFL contra os privilégios". Para o deputado, se o argumento do MEC de que os custos eram poucos, não retirava do ato seu caráter ilegal, leviano e eticamente inaceitável. (OESP, 03/06/87) Fazendo coro com essas denúncias o Ipea (1987), era contundente em acusar o MEC de utilizar seus recursos com fins políticos.

³⁴ Este tipo de mecanismo de decisão e modo de interação de interesses no processo de gasto público confrontava com o que propunha o próprio governo Sarney no I PND/NR de "tornar os orçamentos públicos realistas, transparentes à opinião pública, de modo que evidenciem as reais prioridades do governo e submetê-los sempre, na sua totalidade ao Congresso Nacional".

que seria muito difícil para os políticos dessa agremiação abandonar a sombra do Estado e a grande fatia de poder que tinham na coalizão governante³⁵.

O novo condomínio de interesse, resultante dessa briga por posições dentro da coalizão governante resultou em mais um “continuismo” no caso do MEC, com a escolha, por Sarney, de outro político do PFL para assumir o cargo, o que por si só revelou a farsa e a tragicomédia armada no palco do Palácio do Planalto. O escolhido foi o senador Hugo Napoleão, do PFL do Piauí. O único fato que chamou a atenção na posse do novo ministro foi que, apesar de manter o apoio ao governo, o segundo maior partido da coalizão governante aparentemente estava dividido: não compareceram à solenidade os dois ex-ministros Marco Maciel e Jorge Bornhausen, bem como importantes lideranças parlamentares.

A nova composição dos pilares do processo decisório interno no MEC não alterou o poder do PFL, mesmo que o PMDB tenha apresentado uma lista de indicações para o preenchimento de alguns cargos. No entanto, não houve a manutenção da estratégia anterior de completa integração entre Maciel e Bornhausen, ocorrendo o entupimento de alguns vasos comunicantes, principalmente pelo fato de Napoleão não ter sido alçado ao posto, propriamente, por intermédio de Maciel. Isto significava para o processo de gasto o esfriamento da linha-direta entre o MEC e o Gabinete Civil, com a conseqüente diminuição da capacidade de acesso ao vértice superior do sistema decisório do governo federal, o que diminuía o poder de defesa dos gastos a partir do ministro, no momento das disputas por mais recursos com a área econômica.

Não muito diferente do ministro anterior, o ministro Hugo Napoleão se colocou unicamente como realizador de gastos em programas que lhe foram legados, nem mesmo se preocupando em marcar sua gestão com algum tipo de programa. Se, pelo lado programático, nada apresentou, também não realizou grandes modificações na máquina administrativa, a não ser as

³⁵ Sob o título “O poder de fogo dos liberais”, o *OESP*, de 25/09/87, mostrava que o poder político nas mãos dos liberais estava em dominar um orçamento, em 1987, de mais de CZ\$ 1,5 trilhão, somente das empresas estatais vinculadas a três dos cinco Ministérios que estavam ao encargo do partido; no orçamento de CZ\$ 157 bilhões para o MEC e CZ\$ 40 bilhões para o Minter, em 1987, todo esse poder de gasto se refletia na possibilidade de manter milhares de cargos de confiança em empresas públicas – só nas estatais ligadas ao Ministério da Energia e ao das Comunicações estimava-se cerca de 700 mil funcionários –, autarquias e órgãos da administração direta – os cargos de confiança e de comissão que compõem a estrutura do MEC somavam 350 DAS e 360 FAS e mais 150 mil funcionários –, a administração de pequenas, médias e obras vultosas que mobilizaram algumas dezenas de bilhões de cruzados constituem a força do PFL dentro do governo, nos Ministérios da Comunicação, da Educação, do Interior, das relações Exteriores e das Minas e Energia. O poder político se revestia no fisiologismo político nas empresas, cuja flexibilidade contábil e financeira oferecia mil formas de burlar a legislação que proibia novas nomeações, no atendimento dos interesses privados de grandes grupos empresariais, nos Ministérios sociais podiam realizar o clientelismo e, também, o fisiologismo só que em menor escala – devido às restrições impostas a contratações de pessoal pelos órgãos da administração direta.

trocas habituais de assessoria, até mesmo porque não tinha nenhuma equipe e sabia que teria pouco tempo à frente do Ministério.

No entanto, se a situação política, em 1988, era confusa e tinha no meio um processo constituinte, se a prioridade do governo “tudo pelo social”, era apenas uma figura de retórica superada, se o governo se empenhava num “vale-tudo” fisiológico e clientelista pelos cinco anos para o presidente Sarney, se o momento era de estagnação econômica e crescimento dos índices inflacionários, se o novo ministro não apresentava nenhum apetite para se impor no duro jogo de conquista de recursos públicos para sua pasta, o que, então, permitiu o crescimento dos recursos alocados ao MEC? Foi, acima de tudo, a combinação da uma estrutura de financiamento favorável para o Ministério, respeitada pelo Executivo Federal, com a plena aplicação da “vinculação” aos recursos de impostos, a força da introdução de novos atores, principalmente a atitude fiscalizadora do Congresso Nacional³⁶ e das entidades civis. Estruturou-se, assim, um “cinturão de proteção” para a capacidade de gasto do Ministério, composta por elementos estruturais e de processo, com o mérito de conseguir, em um momento de estagnação econômica, impor uma prioridade para a área de educação.

Por isso, como pode ser observado na tabela 2, em 1988, os recursos ordinários voltaram a responder por 70,0% dos gastos e ocorreu a maior capacidade de gastos do MEC, na década, chegando a cerca de R\$ 7 bilhões, o dobro dos recursos alocados na primeira metade dos anos 80. As “contribuições sociais”, mesmo caindo seu valor real e sua participação, continuaram a ser importantes na matriz de financiamento do MEC, em torno de 16%.

Se, por um lado, estes resultados positivos permitiram a manutenção dos gastos – implementar a isonomia, recuperar hospitais, transferências para estados e municípios –, por outro, permitiram a continuidade, mesmo que com menor fôlego, da utilização de recursos nos gastos acertados no “balcão de negócios”, chamado “Apoio a Projetos de Desenvolvimento da Educação”. Observar no gráfico 1 que, em 1988, os gastos com estes “negócios” refluem à metade do total verificado em 1986, mas, mesmo assim, ainda era um número muito expressivo, significando muito poder, no varejo, para o ministro. Permitiram, a continuidade e aprofundamento dos gastos em coisas supérfluas que aparecem e permitem os espetáculos pirotécnicos, que serviam à montagem de grandes solenidade e notícias de jornal.

³⁶ Após a aprovação da Emenda Calmon, a “vinculação” de impostos para educação, que gerou muita polêmica antes de sua aprovação, estava agora sob o foco do Congresso Nacional, que exercendo seu poder fiscalizador, procurou tomar conta da aplicação do dispositivo constitucional, o que era uma novidade e acabou gerando a instalação da CPI da Emenda Calmon, requerida pelo Deputado Hermes Zanetti (PMDB/RS), com o objetivo de investigar se a União estava destinando 13% da receita de impostos para a “manutenção e desenvolvimento do ensino”. Como disse o relator da CPI, deputado Solon Borges dos Reis (PTB/SP), “o governo tem que nos prestar contas. Como não presta, fomos investigar”. (JB. 30/07/89)

Na parte relativa ao procedimento político/administrativo, as poucas alterações acabaram por fortalecer a burocracia especializada em orçamento, uma vez que o dirigente da Secretário Geral Adjunta de Orçamento e Finanças, Luiz Bandeira – técnico da carreira de orçamento da Seplan/PR, lotado no MEC –, foi alçado ao cargo de secretário geral. Uma das primeiras atitudes foi acabar com a secretaria, que havia dirigido, e voltar a atribuir parte das decisões sobre o processo de gasto do Ministério para a SOF/MEC, porém não conseguiu unificar as decisões, já que a direção do FNDE continuou tendo vóo próprio. A característica marcante do novo arranjo decisório sobre os gastos do MEC foi a baixa capacidade para exercer a hegemonia decisória, do grupo dirigente no vértice superior do sistema, pelas suas próprias limitações – tinham especialização técnica e conhecimento da máquina, mas era grande a inexperiência política. Com isso, perdeu-se a capacidade de centralização decisória sobre os gastos, o que permitiu maior poder de participação aos dirigentes setoriais no controle da distribuição dos “tetos” de seu setor para as unidades orçamentárias subordinadas.

Após a aprovação da nova Constituição Federal, em outubro de 1988, a ação dos atores envolvidos nos gastos com educação não devia esquecer que as pressões para aprovação de suas demandas tinham agora um outro endereço: o Congresso Nacional. A partir da aprovação da Constituição de 1988, foi a toda-poderosa Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara dos Deputados que passou a rever e aprovar o Orçamento da União e a ser o centro de decisão para onde se dirigiu grande parte das pressões dos mais diversos atores, públicos ou privados.

A mudança foi sentida rapidamente, em novembro de 1988, durante as discussões do orçamento de 1989, o Congresso Nacional tomou parte mais direta e efetiva nas decisões. No caso específico da educação, foram apresentadas cerca de 250 emendas propondo alterações, para mais, nos recursos destinados à educação no projeto de orçamento geral da União para 1989. Segundo o relator da área de educação da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, senador João Calmon (PMDB/ES), a maioria das emendas sugere transferências de recursos alocados na “reserva de contingência” e nos projetos militares como a construção do AMX; a do submarino atômico; ou energia nuclear, para o orçamento do MEC. (GM, 03/11/88) Uma das preocupações do relator, senador João Calmon, era a grande quantidade de emendas pedindo aumento de verbas para as Ifes, o que demonstrava o que todos sabiam: este setor abrigava os interesses mais bem organizados da área de educação. Abrindo-se os canais de acesso, eles conseguiam mais rapidamente colocar suas reivindicações e pressionar por sua aprovação³⁷.

³⁷ “As associações docentes e reitores das Ifes têm acompanhado de perto nosso trabalho enquanto nenhuma visita foi feita por qualquer entidade representativa do ensino de 1º e 2º graus” afirma, o senador João Calmon, diante do que considera “completa desarticulação desse setor”. (GM, 03/11/88)

No início do ano de 1989, realizaram-se algumas reacomodações políticas, uma vez que a Constituinte tinha encerrado seus trabalhos. O MEC trocou novamente de mãos, assim como de orientação partidária, com o PFL dando lugar ao PMDB, com a entrada do deputado Carlos Santana (PMDB/BA), ex-líder do governo no processo constituinte e ex-ministro da saúde. Este ministro herdava, em fim de governo, um ministério que sofreria impactos ainda não mensuráveis das transformações constitucionais.

A estrutura de financiamento da educação prevista na nova Constituição não favoreceu o MEC, pois, mesmo ampliando a vinculação de 13% para 18% das receitas de impostos, isto não significou ganhos, porque a reforma tributária diminuiu a capacidade de gasto da União. [cf. Castro (1988)] Houve, também, a manutenção do salário-educação. Por outro lado, a limitação na utilização do Finsocial à área da seguridade social significou um sério golpe no financiamento dos programas assistencialistas. Pelos dados da tabela 2, as perdas chegaram a cerca de 20% do que era destinado por essa fonte ao MEC.

No plano político e administrativo, a plena aplicação da “vinculação” aos recursos de impostos foi ainda mais garantida não só pela entrada efetiva de novos atores, como também pela constituição de outro centro de decisão, exterior ao Executivo Federal. O Congresso Nacional passou a ter não só papel fiscalizador, como também podia interferir no orçamento, na forma de proposições de gastos a serem efetuados, ampliando o “cinturão de proteção” das verbas para educação pelo aumento dos interesses em jogo. O grande risco era a pulverização dos recursos em pequenos projetos para atender interesses particularistas e em causa própria. No entanto, representou um avanço, considerando a sistemática anterior. Na mecânica decisória anterior, pelo que se procurou mostrar, para o caso do MEC, apenas os dirigentes do Ministério, integrantes do PFL, era que realizavam a política do “toma-lá, da-cá”. No entanto, após a Constituição, as variantes do novo processo de gasto permitiram que mais atores conseguissem inscrever seus interesses mediante apresentação, por parlamentares, de “emendas ao orçamento”, ou seja, o “toma-lá, da-cá” tornou-se acessível a todos. Neste sentido, o gráfico 1 mostra que o ministro Carlos Santana não alocou recursos, em 1989, para o projeto orçamentário em que se realizava o “balcão de negócios”, pois corria o risco de qualquer valor destinado para este projeto, ao não ser defensável no Congresso Nacional, ser todo ele redistribuído pela nova sistemática e o ministro perderia o controle sobre uma parcela, que girava em torno de 10%, dos recursos de outros custeios e capital do Ministério.

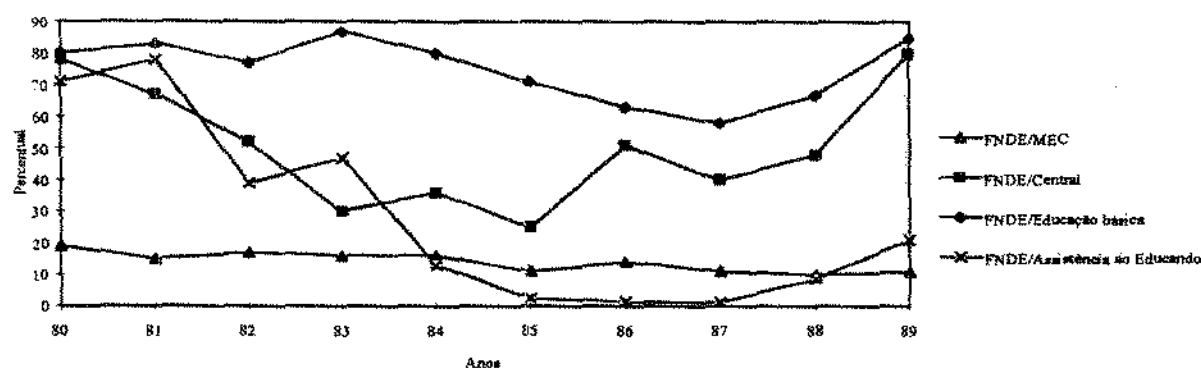
A prioridade para o Ministério continuou a mesma – se o indicador for a capacidade de gasto –, mesmo considerando que os gastos do MEC, em termos reais, não acompanharam o

crescimento do PIB (tabela 1). Na composição das fontes de financiamento, de acordo com a tabela 2, os recursos ordinários sobem de importância, passando a responder por 73% da capacidade de gastos do MEC e as “contribuições sociais”, caem bastante seu valor real e sua participação, para cerca de 9,0%, no financiamento do MEC. No restante do processo de gasto não havia tempo para nada, o ministro Carlos Santana não implementou novos programas e não realizou mudanças internas. Só se adequou às novas estruturas jurídico/institucionais, previstas pela nova Constituição, para executar o orçamento que, em grande parte, já estava todo ele programado.

1.2. O processo de gasto público do FNDE

No começo dos anos 80, ainda estavam conservadas as bases da estrutura de financiamento, idealizadas no bojo da reforma universitária, que davam ao FNDE uma característica que o tornava singular no interior do MEC, que era a manutenção, sob seu controle, de um amplo espectro de fontes de financiamento³⁸. Isto transformava-o em um dos mais importantes órgãos federais encarregados do financiamento da educação. Essa importância é apresentada no gráfico 2, que mostra o FNDE como responsável por cerca de 10% à 20% da capacidade de gasto do ministério, por mais de 60% dos gastos realizados na arena da educação básica, por mais de 30 % dos gastos da arena central e de sua grande importância para a assistência ao educando na primeira metade da década de 80.

Gráfico 2
Gastos do FNDE em relação ao MEC e aos realizados nas arenas decisórias
1980 - 1989



Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD/Final de ano.

³⁸ Na Lei n.º 5.537, de 21/11/68, que criou o FNDE, ficou estabelecido, de acordo com, Art. 4º que o FNDE contaria, para fazer face aos seus encargos, com recursos orçamentários “ordinários” do Tesouro Nacional; incentivos fiscais; 20% fundo especial da Loteria Federal (Lei n.º 5.525, de 5/11/68), 30% da receita líquida da Loteria Esportiva Federal (Decreto-Lei n.º 594, de 27/05/69) e dos recursos provenientes do salário-educação (Lei n.º 4.440, de 27/10/64); juros bancários; e recursos de outras fontes.

Outra singularidade, deste órgão, foi que seu processo de gasto não se enquadrou na *rigidez alocativa* e no *dirigismo* do II Psec, como ocorreu com os demais órgãos do Ministério. Isso, devia-se à própria estrutura de financiamento e a características institucionais do FNDE, enquanto órgão autônomo que possuía grande importância estratégica no processo de gasto do MEC.

Em função destas condições, o FNDE manteve no início da década de 80 duas características fundamentais, que o distinguiam dos demais: i) era bastante utilizado como agente intermediário para cuidar da administração, aplicação e regulação dos recursos financeiros de outros órgãos do Ministério; e ii) tinha capacidade de gasto própria, uma vez que era sua responsabilidade a arrecadação e gestão de parte dos recursos do salário-educação e da receita da Loteria Federal destinados à educação.

Quando o FNDE era compreendido como agente intermediário, os órgãos do MEC o usavam para realização de gastos em duas situações distintas. A primeira estava relacionada aos recursos ordinários do Tesouro Nacional que não foram gastos no decorrer da execução anual dos programas, e seriam cancelados orçamentariamente, implicando perda de recursos. Com a existência do FNDE, esses recursos ficavam inscritos em “restos a pagar” à conta deste órgão, no intitulado “Programa de Desenvolvimento da Educação”. Ou seja, os recursos ficavam “ficticiamente” comprometidos com gastos a serem realizados no exercício seguinte, não pelo FNDE, como era de se esperar, mas sim pelos dirigentes do órgão que inscrevia o “saldo orçamentário”. O fato é que, em geral, não se tinha realmente algo a pagar, mas o aparato jurídico/institucional vigente permitia a realização destas manobras que escondiam a incompetência e irresponsabilidades na realização dos gastos públicos³⁹. A utilização do FNDE para essas atribuições fugia – mas não colidia – de suas finalidades e competência institucional previstas na Lei n.º 5.537, de 21/11/68 e em seu regimento interno aprovado pela Portaria n.º 655, de 04/12/81.

A segunda situação estava relacionada à captação de recursos efetuadas pelo Cedate e a Seps junto às agências de financiamento externas – BID e Bird – e internas – CEF/FAS –, com o objetivo de proporcionar reforço financeiro a projetos e atividades considerados prioritários, dando atendimento a necessidades não passíveis de serem supridas total ou parcialmente com dotações orçamentárias. Estes órgãos, ao contratarem esses recursos ao invés de realizar os gastos diretamente pelo seu orçamento, realizavam o processo de gasto a partir do FNDE, no qual os

³⁹ Por exemplo, no final de 1985, o ministro Bornhausen destinou ao FNDE CZ\$ 62 milhões, conforme ofício n.º 469, de 20/12/85, referente ao saldo remanescente, inscrito em “restos a pagar” do projeto “coringa” da SG/MEC. Tais recursos foram incorporados ao projeto “coringa” do FNDE, mas estavam à disposição do gabinete do ministro e da Secretaria Geral. Cerca de 30% já estavam destinados para transferências a algumas entidades e o restante seria ainda definido onde e em que gastar.

recursos transitavam para serem depois repassados aos respectivos órgãos executores. Este processo de gasto se justificava por dois motivos básicos: o primeiro se deveu ao aparato jurídico/institucional do FNDE, que, enquanto órgão autônomo, favorecia a existência de um processo de gasto mais flexível e vantajoso: a) podia-se trabalhar com mais flexibilidade na alocação dos recursos (tipo de gasto mais global); b) na execução financeira e orçamentária os recursos podiam transitar com maior rapidez; c) podia-se reutilizar os saldos orçamentários para cobrir outros interesses; d) o FNDE não exigia nenhum tipo de taxa de administração; e e) eram mais livres os gastos relativos às despesas de pessoal dos acordos. O segundo motivo era que a maioria da contrapartida aos acordos eram proveniente do salário-educação.

Este arranjo institucional estabelecido para cuidar do fluxo orçamentário e financeiro dos gastos de outros órgãos do Ministério levou a uma flagrante divisão de tarefas, pois determinava a existência de dois centros de decisões. No primeiro realizava-se o processo de planejamento, administração e execução dos gastos, sob a responsabilidade das gerências dos acordos criadas para esse fim na Seps ou no Cedate e, no caso dos saldos, principalmente na Secretaria Geral, enquanto no segundo cuidava-se das atividades de administração, aplicação e regulação dos recursos financeiros que correspondentes ao papel que o FNDE assumia. Este tipo de estrutura fragmentada do processo decisório era bastante conflituoso, causando perda de poder das partes envolvidas e fomentando sobremaneira o conflito interburocrático, pois cada órgão, mesmo com suas atribuições estabelecidas, procurava adentrar na órbita do outro⁴⁰.

Com isso, os atores que atuavam em setores específicos do processo de gasto do Ministério construíam e participavam de um espaço decisório em torno de gastos que refletiam interesses e soluções de seus problemas específicos que, no entanto, ocorriam exteriormente a suas organizações, mas sobre as quais tentavam manter o controle do processo de gasto, exigindo a cooperação técnica do FNDE e não intromissão, na tomada de decisão sobre os gastos. Havia uma multiplicidade de demandas e decisões não integradas que eram produtos de um complexo mecanismo de acesso que se movia pela interação de atores, de forma individual e informal, que se dirigiam ao FNDE conforme as regras próprias de sua respectiva arena decisória.

⁴⁰ Este tipo de divisão de tarefas se mantém até o presente. É o que mostram os comentários da auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TC.014.833/93), para as contas do FNDE de 1991/1993: "a forma como se dá a análise dos projetos também favorece a ocorrência de distorções. Embora seja o secretário executivo do FNDE o ordenador de despesa, responsável portanto, pela liberação dos recursos e por sua aplicação, é a SEF(Seps) que estabelece os beneficiários e o valor a ser concedido a cada um deles. Assim, o órgão responsável, de fato, pela liberação de recursos não é o mesmo órgão responsável pela prestação de contas, criando-se um conflito de competência, assim como um vácuo de responsabilidade, com consequências danosas para o Sistema". [TCU (1994)]

Neste sentido, o papel de passividade imposto aos dirigentes do FNDE era nada confortável e fonte de constantes conflitos, uma vez que mesmo cumprindo papel de importância, nunca foi permitida a tomada de decisões cruciais com respeito à distribuição desses recursos alocados em seu orçamento próprio, enquanto lhes cabia o ônus da realização dos procedimentos político/administrativos e as responsabilidades jurídico/institucionais a respeito da utilização dos recursos. Para os dirigentes do FNDE, esses recursos⁴¹ não significavam uma capacidade de gasto a ser direcionada por eles. Eram apenas números, abstrações que consumiam grande parte do seu esforço técnico/burocrático e sobre os quais tinham pouco poder para efetuar alterações.

Refletindo o desconforto da situação, os dirigentes e a burocracia especializada do FNDE nem sempre se adequaram a esse papel secundário, e como reação, procuravam dar, principalmente no momento da execução orçamentária e financeira, um tratamento no seu entender “normal” aos trâmites do processo burocrático dos recursos⁴².

Quando o FNDE se afirmava como gestor de sua própria capacidade de gasto, a estrutura jurídico/institucional reguladora de sua principal fonte de financiamento – salário-educação – estipulava um processo de gasto complexo. O processo de decisão tinha início com as empresas contribuintes tomando uma decisão crucial no processo de gasto do salário-educação: recolher a contribuição ao Iapás, participar do Sistema de Manutenção de Ensino (SME), ou, então, aplicar diretamente. Ao tomar essa decisão, as empresas indiretamente definiam mecanismos de decisão e modalidade de gastos diferentes para os recursos do salário-educação⁴³. Observar, na figura 6, a seguir, o fluxo decisório desencadeado a partir da decisão das empresas.

⁴¹ Nos últimos anos da década de 70, de acordo com MEC/SG (1980), chegaram a representar 30% de seu orçamento e que, de acordo com MEC/FNDE (1990), durante a década de 80 decaíram bastante.

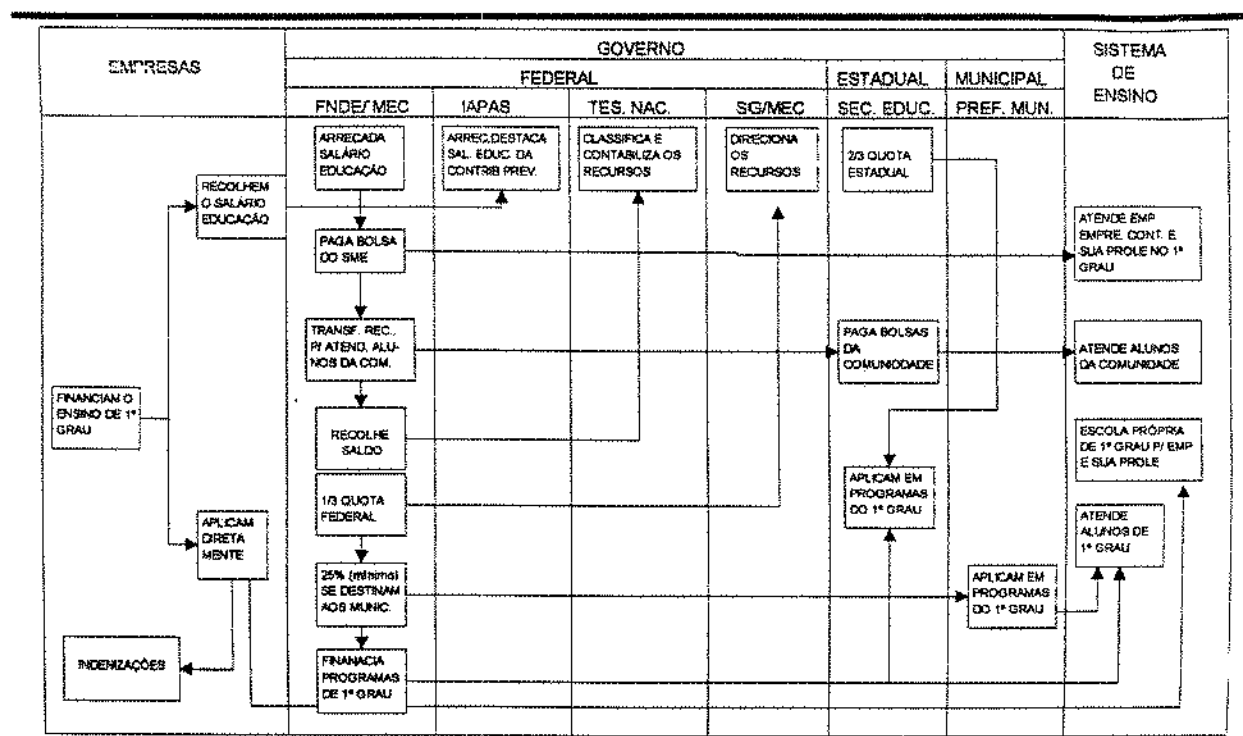
⁴² Por exemplo, em 1984, explodiu um contencioso a respeito dos gastos dos acordos internacionais junto à Seps, no qual os dirigentes do FNDE entendiam que o processo de gasto estava ocorrendo normalmente e o que acontecia era “a ausência de contatos operacionais das Gerências dos acordos antecipadamente junto ao FNDE, a fim de que as rotinas sejam quebradas, exatamente para atender reivindicações da execução desses acordos, os quais, diga-se de passagem, financiam apenas seis projetos entre os setenta e nove administrados pelo FNDE”. (*O FNDE e os acordos internacionais*) Na outra ponta, os dirigentes dos acordos internacionais entendiam que não havia nada de “normal” no processo, o que ocorria era morosidade, não cumprimento dos cronogramas de repasses que se encontravam no FNDE, falta de orientação com respeito à flexibilidade na utilização dos recursos transferidos, exigências descabidas como a prestação de contas, por parte dos estados, de todos os recursos repassados pelo FNDE e não só no que dizia respeito ao acordo, demora na aprovação dos créditos suplementares, quando os recursos financeiros já estavam disponíveis. Por isso, a Seps alegava que o tratamento indistinto do FNDE aos acordos internacionais acarretava transtornos à correta utilização dos recursos. Neste contexto, a Seps força um pouco a situação querendo dessa forma retirar um pouco a sua culpa pela péssima gestão que efetuava nos acordos. Como os ânimos se acirraram, foi necessário o secretário geral atuar como mediador, uma vez que era sua a responsabilidade pelas políticas de orçamento e finanças do Ministério.

⁴³ Alguns autores, como Melchior et al (1988), chegaram a sugerir que a contribuição ao Iapás, estava mais associada a gastos direcionados à escola pública e que participar do SME estava associada a direcionar os recursos às escolas privadas. Esta, também, era a opinião que perpassava à Subcomissão de Educação e Desporto da Câmara Federal no *Ato de convocação do ministro Bornhausen para depor na CPI da Emenda*

Figura 6

Fluxo da arrecadação, distribuição e aplicação do salário-educação

1983 - 1989



Fonte: MEC/FNDE. salário-educação. Séries históricas.

Caso a decisão recaísse em contribuir via Iapas, os dirigentes do FNDE enfrentavam, logo de início, um conflito com os dirigentes e a burocracia do INPS, na questão do montante a ser transferido anualmente e nos prazos de transferência dos recursos, uma vez que para o Iapas a “urgência de cobrir *déficit* da previdência e assistência social (...) levava a adotar mecanismos que produziam subestimação dos montantes e a transferir anualmente e como consequência, a entrega de duodécimos irrealistas, muito abaixo da arrecadação” [Silva et al (1983)]. Na distribuição dos gastos, os mecanismos de decisão eram automáticos, e estabelecidos no aparato institucional: 2/3 eram transferidos automaticamente a cada unidade da federação e os restantes 1/3 eram destinados ao FNDE, para serem gastos em programas de livre iniciativa do MEC. A tomada de decisão a respeito da distribuição dos 1/3, destinados ao FNDE, ocorria com ingerências variáveis da Seps, dependendo da conjuntura e do arranjo setorial de interesses, como se verá no capítulo 2, a seguir.

Calmon: “o MEC deflagrou, em fins de 1986, uma campanha de fortalecimento do SME (vejam-se as declarações de Mário Amato na TV e os anúncios do MEC/FNDE em jornais e revistas), convidando as empresas a optarem pelo SME, em vez de recolher através do Iapas. Por que o MEC prefere que as empresas optem pelo SME: cujos recursos são destinados em boa parte ao ensino privado em vez de estimular que elas optem pela arrecadação através do Iapas, com recursos alocados ao ensino público?”

A opção do SME, no começo da década, era representada pela isenção de recolhimento do salário-educação para as empresas que optassem pela forma de manutenção do ensino de 1º grau, regular ou supletivo, pela manutenção de escolas próprias ou programas de bolsas de estudos em escolas particulares para seus empregados e os filhos destes⁴⁴. De acordo com previsões efetuadas no FNDE as isenções representavam cerca de 14,0% dos recursos do salário-educação. [cf. MEC/FNDE (1990)] O mecanismo de decisão era extremamente desintegrado e fragmentado em uma infinidade de centros de decisão espalhados pelo país, pois, estava a cargo das empresas decidir em que escolas seriam gastos os recursos para dar cumprimento ao mandamento constitucional. A representação de interesses ocorria de forma individual e informal configurando espaços decisórios fechados, com a tomada de decisão sendo efetuada externamente ao FNDE, que não tinha nenhuma interferência nas decisões de gasto, cabendo-lhe apenas a contabilização dos gastos, uma vez que até a fiscalização era realizada pelas Demec's. A multiplicidade de decisões de gastos para recursos, teoricamente públicos, se combinava apenas com os interesses específicos em jogo, em geral, valendo o "jogo cooperativo" entre as empresas e as escolas privadas.

Para as empresas, de acordo com Melchior et al (1988), a "distribuição de bolsas e o pagamento de indenizações a empregados e filhos, por parte das empresas, constitui uma benesse concedida a critério do empregador, pois geralmente não é um benefício contratual. Isso serve como mecanismo de amortecimento dos conflitos e contradições entre capital e trabalho", ou seja, funcionando como um "gasto público" a serviço do setor privado para a cooptação dos empregados e contenção dos conflitos. Para os proprietários das escolas privadas os gastos com aquisição de vagas pelas empresas representavam fontes de lucratividade e a relação direta com as empresas era mais fácil devido à unidade de propósitos de ambas. Para a Fenen (1984) a defesa do mecanismo descentralizado estava baseada na maior racionalidade, eficiência do setor privado e maior economicidade.

No entanto, este processo de gasto não agradava nem um pouco aos dirigentes e aos burocratas do FNDE, que reconheciam ter em mãos uma estrutura de financiamento potente, mas, sobre a qual, paradoxalmente, tinham muito pouca interferência nas decisões de gastos, uma vez que os recursos dos Iapas, 2/3, iam diretos para os estados, os restantes 1/3 compunham a quota federal cuja gestão era compartilhada com a Seps e no caso do SME os gastos eram realizados externamente ao FNDE. Refletindo este desconforto, em 1982, aproveitando-se de denúncias de corrupção, fraudes e outras irregularidades nos gastos com o SME, o ministro Rubens Ludwig

⁴⁴ No começo da década de 80, o SME se referia apenas às isenções de recolhimentos permitidas às empresas, de acordo com o Art. 3º, do Decreto-Lei n.º 1.422, de 23/10/75.

conseguiu aprovar, junto ao presidente da República, uma alteração no aparato jurídico/institucional do salário-educação, por meio do Decreto-Lei n.º 87.043, de 22/03/82, que teria forte repercussão, tanto na arrecadação, quanto na distribuição dos recursos.

As principais alterações estabelecidas nos mecanismos de decisão fortaleceram a centralização do processo de gasto do SME no FNDE, que passou a ter uma atitude mais direta, ganhando *status* de órgão arrecadador e centro de decisão a respeito da distribuição dos recursos. Esperava-se, em contraste com a “prática” anterior, diminuir os casos de malversação dos recursos públicos e sujeitar a tomada de decisão aos interesses da política educacional e não aos interesses privados. Uma das principais consequências destas alterações foi que o FNDE tornou-se agência intermediária entre os interesses das empresas em cumprir o mandamento constitucional e as escolas privadas que tinham interesses em vender serviços de educação. Ao mesmo tempo, quase exterminou a relação direta empresa *versus* escola privada, no processo de decisão dos gastos, passando o FNDE a ser um órgão relevante para a tomada de decisões das escolas privadas.

Os dirigentes e a burocracia do FNDE tinham, enfim, conseguido uma estrutura jurídico/institucional para o salário-educação que colocava este órgão como o *locus* decisório para onde convergiam as pressões dos atores em busca de uma parte significativa dos recursos arrecadados com essa contribuição social, já que arrecadava das empresas a contribuição, definia a clientela habilitada ao benefício, estipulava a quantidade de vagas a serem adquiridas, credenciava as escolas para serem prestadoras de serviço junto ao SME e fixava o valor mensal das bolsas

Assim, por um lado os dirigentes do FNDE conseguiram atingir seus objetivos, estruturando um processo de gasto que além de os colocar em posição de domínio de grande parte dos recursos do salário-educação – o SME, que representava apenas 16% da arrecadação passou para 60% no final da década de 80⁴⁵ –, também possibilitou a expansão das aplicações financeiras, cujos rendimentos transformavam-se em “recursos próprios”, sem nenhum tipo de vinculação ao ensino fundamental, podendo ser gastos no atendimento das demandas de interesse dos dirigentes do FNDE e da direção ministerial, por exemplo, permitiram a sustentação e ampliação do “balcão de negócios” montado no FNDE. A tabela 3 mostra que, no início da década, as “outras fontes”, formadas principalmente pelos “Juros de títulos de renda”, significavam apenas 17% das receitas deste órgão, chegaram progressivamente à 60% das receitas do FNDE, representado cerca de 1(um) vezes e ½ o valor do salário-educação, no final da década de 80.

⁴⁵ Para maior detalhamento sobre os dados de arrecadação do Iapás e SME, distribuição e aplicação do salário-educação, consultar MEC/FNDE(1990) e Melchior et al (1988) e os relatórios anuais do FNDE.

Tabela 3

Demonstrativo das principais fontes de financiamento do FNDE

1980 -1989

Em Real mil de julho de 1994

Ano	Recursos do Tesouro														Outras Fontes		Total	
	Ordinário		Vinculado										Total (II)					
			Salário-educacão		Finsocial		Op. Créd.		Diret. Arr.		Total (I)							
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%		
1980	128.550	18	321.376	45	-	-	66.061	9	74.988	11	462.425	65	590.975	83	123.194	17	714.169	100
1981	49.849	8	362.387	60	-	-	70.436	12	30.624	5	463.447	77	513.296	85	91.873	15	605.169	100
1982	26.985	3	574.488	72	-	-	42.653	5	27.507	3	644.648	81	671.632	85	121.343	15	792.976	100
1983	5.130	1	506.145	85	-	-	10.944	2	-	-	517.089	87	522.219	88	72.845	12	595.064	100
1984	1.493	0	409.815	78	-	-	31.467	6	-	-	441.282	84	442.776	85	81.175	15	523.951	100
1985	1.333	0	379.788	81	-	-	26.313	6	-	-	406.101	87	407.936	87	60.983	13	468.919	100
1986	1.351	0	471.865	61	-	-	45.477	6	-	-	517.342	67	520.693	67	255.192	33	775.885	100
1987	2.049	0	400.843	56	-	-	22.532	3	-	-	423.375	59	425.424	60	289.093	40	714.517	100
1988	1.003	0	363.672	49	8.011	1	15.011	2	-	-	384.694	51	387.697	52	361.309	48	749.006	100
1989	2.317	0	344.126	39	-	-	533	0	-	-	344.659	39	346.976	39	545.357	61	892.333	100

Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD/Final de ano e MEC/FNDE - Séries Históricas. Salário-educação.

Nota: 1) parte dos recursos do Salário-educação alocados no FNDE, foram gasto pela FAE.

Por outro lado, o governo mostrava à sociedade que estava moralizando a realização dos gastos públicos, ao fixar que os recursos passariam por um órgão público com a obrigação de coibir as fraudes mediante seu poder de fiscalização. Ainda, como mostra Melchior et al (1988), agradava às camadas médias, junto as quais o regime sempre buscou fonte de sustentação e legitimação, com a ampliação de vagas para os "alunos da comunidade", matriculados principalmente nas escolas de bairros residenciais centrais. A ampliação do atendimento "para qualquer criança ou adulto", foi muito bem-vinda, também, pelos proprietários das escolas privadas, que por meio da Fenen entendiam que a nova legislação "incentivou a rede privada a expandir-se" [Fenen (1984)], cujo limite seria dado pela aquisição de todas as vagas disponíveis e completa privatização do ensino fundamental.

No entanto, nem um ano transcorreria e os dirigentes do FNDE, percebendo o assustador crescimento dos gastos, motivado pelo erro de calibragem na concepção do programa "alunos da comunidade" que poderia comprometer sua estratégia de centralização dos gastos e aumento da capacidade de gasto para atendimento de demandas do sistema político, procuraram mudar as regras do jogo. De acordo com a EM n.º 67, de 07/06/83, assinada pela ministra Esther de Figueiredo, a inovação anterior permitira uma série de distorções "conduzindo à prática de fraudes"⁴⁶ que exigiram alterações na legislação. Os dirigentes do MEC, mesmo diante da forte

⁴⁶ A sistemática apresentava muitas fraudes lesivas ao erário público, mediante os seguintes mecanismos: i) *empresas fantasmas*, mediante o uso de documentos forjados ou empresas já falidas para se beneficiarem do dispositivo de financiamento de bolsas; ii) *alunos fantasmas*, a escola declarava maior número do que realmente tem à Demec's ou incluía na relação de bolsistas alunos pagantes; iii) *escolas fantasmas*, montadas ou inexistentes mas que obtinham registro e se habilitavam legalmente ao benefício das bolsas de estudos; e iv) *duplicidade de bolsas*, utilização do mesmo aluno como beneficiário de várias bolsas além das concedidas pelo SME. Refletindo indignação diante desses problemas, assim se pronunciou o Ministro do TCU, Ewald

pressão dos dirigentes das escolas privadas, pela Fenen, conseguiram convencer o presidente da República a assinar o Decreto n.º 88.374, de 07/06/83, que corrigiu a liberalidade anterior, procurando ser mais severo na determinação da clientela a ser atendida, acabando com a possibilidade de expansão do programa de bolsas “alunos da comunidade”, mas mantendo a condição de bolsistas dos alunos já pertencentes ao programa, questão que perdurou até 1989, ano de encerramento do programa. A nova legislatura estancou a sangria dos recursos, via aquisição de vagas, para a rede de escolas privadas e preservou a capacidade de gasto do FNDE e, ao mesmo tempo, direcionou aos municípios 25% ou mais da quota federal, cumprindo missão política de maior interesse dos dirigentes do Ministério.

A partir dessa alteração, a legislação a respeito do salário-educação e do FNDE no restante da década, mesmo com a Constituição de 1988, sofreu poucas alterações. Para Pacheco (1994) o arcabouço institucional foi de estabilidade, com os principais pontos de sua estrutura jurídico/institucional se mantendo sem alterações, o que não impediu que o procedimento político/administrativo se mostrasse bastante dinâmico. Observa-se que, em 1987, houve até a formação de vínculos temporários horizontais entre o FNDE que mobilizou dirigentes da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) para que as empresas dessem prioridades ao recolhimento via SME. A dinâmica dos procedimentos político/administrativos refletiu, como se observa na tabela 3, na diferenciação de crescimento relativo e absoluto entre as diferentes fontes de financiamento do FNDE.

Portanto, em torno do FNDE se estruturou um aparato institucional complexo, onde adaptou-se um sistema de representação de interesses que incluía desde representações coletivas – Fenen, Fiesp e Consed – e individualizadas, que podiam ter acesso às decisões de gasto formal ou informalmente, prevalecendo, no entanto, o acesso informal pelas “negociações políticas” que envolviam, principalmente, os gastos para a construção e equipamentos de escolas. O centro de decisão ficou claramente definido, indicando a todos os atores para onde dirigir suas reivindicações e exercer pressões para atendimento de suas demandas. Entre os atores mais importantes e capazes de influenciar o processo de gasto, constatou-se, na década 80, que as empresas contribuintes estavam satisfeitas com a estrutura de decisão estabelecida. As escolas privadas, mesmo não estando completamente satisfeitas, não conseguiram aglutinar forças suficientes para reverter o quadro institucional vigente, no sentido de atender a seus interesses de expansão do sistema e

S. Pinheiro: “em face da extrema rede de irregularidades e abusos, muitas vezes é difícil ao julgador, na tarefa complexa de apreciar atos e fatos atinentes a coisa pública, que lhe cabe resguardar e defender manter a serenidade diante a certas práticas e procedimentos que somente podem ser classificados de criminosos (...) com recursos do FNDE, como narra o relatório, fez-se de tudo quanto é ilegal e irregular possam a fraude, o ardil e o artifício conceber e pôr em prática.” [TCU (1985)]

aumentar sua lucratividade. Os dirigentes e a burocracia do FNDE não tinham o que reclamar, e, mesmo diante dos conflitos interburocráticos constantes com a Seps, mantinham o processo de gasto sobre seu controle. Para os dirigentes centrais do MEC, este formato permitiu o atendimento de grande parte das demandas de sua clientela política.

1.3. Conclusão

A recuperação dos aspectos mais relevantes do processo de gasto desenvolvido na arena central do Ministério da Educação e Cultura mostrou que convergiu para ela grande parte da ação dos diferentes atores com interesses na área de educação. Desde os atores que defendiam os interesses econômicos e que circundavam o FNDE e a FAE, aos que defendiam interesses políticos associados à distribuição de recursos intergovernamentais e as disputas por recursos dos dirigentes setoriais e programáticos, até os professores e técnicos das Ifes na defesa de seus interesses profissionais.

Apesar da grande convergência de atores, o poder de decisão era desigualmente distribuído entre os participantes, refletindo a disparidade dos recursos de poder e de acesso à arena decisória, com isso a tomada de decisões cruciais era centralizada por um número reduzido de participantes, com a predominância do ministro e do secretário geral que contavam com o apoio técnico administrativo da burocracia especializada da SOF e Seplan do MEC.

A dinâmica da articulação de interesses fortaleceu a concentração decisória neste vértice da estrutura de poder ministerial, exacerbando a interdependência hierárquica, funcional e orçamentária. Os dirigentes centrais deliberavam, sempre que julgassem necessário, pelos dirigentes setoriais e até pelos programáticos. Em tais momentos, que não eram raros, o relacionamento básico entre os dirigentes ministeriais foi bastante impositivo para baixo, o que exigiu dos dirigentes setoriais e programáticos uma atitude de conformidade quanto às decisões de gastos.

O relacionamento entre os órgãos centrais e os setoriais ocorreu, em geral, por uma estratégia centralizadora das decisões a partir de uma lógica centripeta. Quando um problema ganhava dimensão e impunha grande necessidade de gastos, só eram tratados nas arenas inferiores, dependendo do grau de proximidade e lealdade dos dirigentes ao ministro. Caso contrário, o problema era tratado diretamente na Secretaria Geral ou no Gabinete do ministro.

Mesmo sob a dominância decisória do ministro e do secretário geral, esta arena apresentou uma fragmentação para apresentação das demandas, devido à existência do FNDE, enquanto agência especializada na gestão de uma das principais fontes de financiamento dos gastos

da área de educação e que tinha a possibilidade de livre gestão de seus recursos próprios. Estas características permitiram aos atores, na defesa de seus interesses, uma diversidade de procedimentos de acesso e participação nos gastos. Com isso, o processo decisório central, dependendo do ministro, fragmentava-se gerando conflitos e competição pelo domínio da gestão de uma boa parcela da capacidade de gasto do Ministério. Entretanto, predominou a estratégia “cooperativa” que determinava que os recursos do FNDE fossem gastos na direção pretendida pela direção ministerial.

A recuperação do processo de gasto também mostrou que uma forma de atendimento de interesses bastante realizada pelos dirigentes centrais, ocorreu pelo “sistema de vazamentos” paralelo às arenas setoriais que permitiu a conformação de uma política de gasto do tipo “balcão de negócios” e que teve sua maior expressão no decorrer da Nova República. O comando deste sistema era exercido, exclusivamente, pelo ministro de Estado, com os recursos se prestando ao atendimento de uma pluralidade de interesses particularistas, baseados nas “negociações políticas” e compensações bilaterais.

Por outro lado, a exclusão da clientela, dos bens e serviços educacionais do processo decisório se processou com um aspecto que coincide com as considerações de Cintra (1978) de que para os dirigentes do Executivo Federal, se existe interesse da sociedade “como um todo”, eles são, entretanto, interpretados e defendidos pelo prisma particular da coalizão governante, cujos interesses podem, em tais circunstâncias, sobrepor-se aos interesses da sociedade e ser vistos como coincidentes com estes.

Na relação intragovernamental, quando o ministro da educação mostrou fragilidade e baixo apoio no interior da coalizão governante, acabou-se por refletir em subordinação e conformidade aos interesses e determinações em geral da área econômica, não conseguindo exercer a função de direção política dos gastos, ocorrendo a transferência da tomada de decisão para outras instâncias de poder externas ao ministério, com fortalecimento da fragmentação decisória. Por outro lado, observa-se que, quando a força da facção do ministro era acentuada, conseguia-se garantir uma prioridade para os gastos do Ministério na agenda do governo. A grande dependência desses aspectos vai até quando se estabeleceu o que foi denominado de “cinturão de proteção” institucional via, principalmente, a “vinculação” de recursos na estrutura de financiamento.

O desenrolar dos acontecimentos da década de 80 mostrou que o modo de articulação dos interesses acoplado aos mecanismos de decisão realizados no vértice superior pouco se alterou com a quebra do *dirigismo* e da *rigidez alocativa* e as propostas de “participação” e “descentralização” do governo Figueiredo, o mesmo ocorrendo diante ao discurso “reformador” da Nova República. A

principal causa da pouca alteração no modo de articulação de interesses deveu-se, por um lado, à relativa continuidade ao longo do tempo dos ideários e valores dos atores e interesses que estiveram à frente do Ministério, fato que permitiu a permanência dos mecanismos de decisão centralizados na figura do ministro e do secretário geral e a manutenção do atendimento dos interesses já cristalizados no processo de gasto do ministério. Por outro lado, deveu-se, também, ao fato de os atores com interesses não satisfeitos não conseguirem gerar forças suficientes para se opor a esta continuidade.

Nos momentos em que houve o rompimento deste modo de decisão, estabeleceram-se duas estratégias distintas de inclusão de interesses, que de nenhuma forma questionavam o poder de decisão dos dirigentes centrais. Na primeira, foi privilegiado a montagem de um jogo “cooperativo” com a programação dos gastos ocorrendo no vértice superior do sistema, já que os dirigentes centrais não abriam mão de dar a decisão crucial a respeito da direção dos gastos. Por outro lado, procurava-se ampliar a “descentralização” da execução dos gastos, com isso criando a ilusão de participação dos demais atores, ao mesmo tempo em que se procurava comprometer e assimilá-los ao projeto da facção política dominante na direção do ministério. A segunda estratégia levada a efeito pelos dirigentes centrais incrementava o “sistema de vazamentos”, passando por fora dos diversos setores e programas de gasto do Ministério, mediante uma política de gasto do tipo “balcão de negócios” que favorecia o jogo “cooptativo” de satisfação de alguns interesses particularistas, principalmente, mediante o atendimento de uma pluralidade de demandas políticas.

Capítulo 2

Processo de gasto público da educação básica

2.1. Arena setorial da educação básica

No começo da década de 80, a Seps era a estrutura organizacional responsável pela formulação e implementação da política de educação básica. Entre suas principais responsabilidades estava a cooperação técnico-financeira aos sistemas de ensino das unidades federadas, no entanto, havia um agravante para o desenvolvimento desta função, que era o fato da Seps não possuir uma estrutura de financiamento com fontes de recursos sob seu comando e independência na gestão do gasto. Ou seja, afirmava-se o papel da Seps como centro de decisão e a principal órgão para a intervenção estatal federal na educação básica, e ao mesmo tempo, não lhe davam condições efetivas para desenvolver esse papel, o que limitava bastante seu poder.

Fazia parte da estrutura institucional do MEC outro órgão, o FNDE, que de acordo com o Art. 4º, Letra (e) da Lei n.º 5.537, de 21/11/68, tinha a tarefa de financiar os programas do Ministério com os diversos graus de ensino e conceder assistência aos estados, DF, territórios e municípios mediante a utilização, principalmente, da quota federal do salário-educação, que tinha destinação exclusiva ao financiamento de gastos com a educação básica, com grande poder arrecadador e que dava grande margem de manobra aos dirigentes do Ministério para distribuição e realização dos gastos¹.

Portanto, estas características mostram que a educação básica possuía uma fonte específica de financiamento que permitia a alocação automática de recursos e que constituiu-se um arranjo institucional bastante conflituoso para implementação dos gastos, que incluía a existência de dois centros de decisões. O primeiro, localizado na Seps, que efetuava a distribuição de recursos e estava ligado à coordenação e supervisão ministerial e cooperação técnica financeira e o segundo, no FNDE, que cuidava das atividades de administração, aplicação e regulação dos recursos financeiros. Esta flagrante divisão de tarefas causava perda de visão global dos problemas e fomentava, sobremaneira, o conflito interburocrático, pois cada órgão, mesmo tendo suas atribuições estabelecidas, procurava adentrar na órbita do outro. O acirramento dos conflitos ocorria no processo de distribuição dos recursos, com o FNDE atropelando a Seps, já que na parte relativa à

¹ A Constituição Federal de 1967, no seu Art. 17., determinava que o salário-educação financiaria a manutenção do ensino primário gratuito. Pela Lei n.º 4.440, de 27/10/64 esta contribuição era destinada a complementar as despesas com educação elementar e sua utilização seguia as determinações do Decreto-Lei n.º 1.422, de 23/10/75 que indicava que a aplicação dos 1/3 de responsabilidade do FNDE ocorreria em programas de iniciativa do MEC, relacionados com o ensino de 1º grau e com a concessão de auxílios.

captação e administração dos recursos o grau de especialidade técnico/burocrática exigido estruturou um “nicho” preenchido pelos técnicos do FNDE.

O controle sobre esses recursos para as duas instituições era de vital importância para sua sobrevivência. Para a Seps, que institucionalmente possuía o controle sobre a política de educação básica, a distribuição desses recursos sem sua direta participação colocava em risco sua própria identidade institucional. Para o FNDE, não controlar a distribuição dos seus próprios recursos era abrir mão de um dos mais fortes recursos de poder que dispunham os dirigentes para gerar vantagens, para si e para seus patronos, implicando em ser um sujeito passivo no “jogo político”, com grande perda de *status*². O conflito interburocrático era inevitável e foi uma constante, no decorrer da década, com “idas e vindas”, tendo como *focu* principal a disputa pela liderança na formulação e implementação dos gastos. Até o final da década de 70, os conflitos eram resolvidos no conselho deliberativo do FNDE, que delegava à Seps competência para gerir recursos do salário-educação. Como o processo de gasto tinha as características de *rigidez alocativa* e *dirigismo* da programação, não havia restrições, por parte dos dirigentes do FNDE, quanto ao controle dos gastos ser efetuado pela Seps, nos limites impostos pela previsão de arrecadação efetuada pelo FNDE.

Apesar do arcabouço jurídico/institucional que envolvia a política de educação básica, no final da década de 70, estabelecer algumas regras³ para concessão de auxílio federal as unidades federadas, elas, geralmente, não foram obedecidas pois limitavam o grau de liberdade decisória dos dirigentes do MEC. Naquele momento, as determinações de gasto eram dadas pelo II Psec, que estabelecia um conjunto de projetos prioritários, cujos objetivos, metas estratégicas e recursos expressavam uma tentativa de resposta às necessidades das unidades federadas e que refletiam, sobretudo, as grandes preocupações do governo federal; por isso o procedimento administrativo de determinação do gasto se guiava pelo referencial global do II Psec, com os dirigentes do Ministério

² A Lei n.º 5.537, de 21/11/68, que criou o FNDE, especificava no § 1º do Art. 3º que “a assistência financeira, a ser deliberada e concedida pelo FNDE, ficará sempre condicionada à aprovação de programas e projetos específicos, e será reembolsável ou não, e far-se-á mediante convênio, consoante estabelecer a regulamentação”, isso se aplicava, também, ao salário-educação, o Decreto n.º 76.923, de 26/12/75, que regulamentava o Decreto-Lei n.º 1.422/75, determinava que a programação dos recursos desenvolver-se-ia sob a forma de projetos e atividades constantes do orçamento do FNDE.

³ A Lei n.º 5.692, de 11/04/71 – diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus – estabelecia em seu Art. 54, que o direito aos auxílios financeiros os planos dos sistemas de ensino deveriam estar em consonância com as normas e critérios do planejamento nacional da educação. Estabelecia, também, algumas regras que deveriam ser levadas em consideração para a concessão do auxílio federal: i) a renda “per capita”; ii) a população a ser escolarizada; iii) o estatuto do magistério; iv) a remuneração condigna e pontual dos professores; e v) o progresso quantitativo e qualitativo dos serviços de ensino verificado no biênio anterior. Estas regras procuravam nortear a distribuição dos recursos com o objetivo de corrigir as diferenças regionais. A concessão dos recursos ocorria mediante convênios, com base em planos e projetos apresentados pelas respectivas administrações e aprovados pelos Conselhos de Educação.

e sua burocracia tomando, unilateralmente, as decisões cruciais a respeito da determinação de onde, quando, como, e por que gastar.

O processo decisório era colocada em marcha quando se encerravam as negociações sobre os “tetos” orçamentários para a educação básica na arena central. Os dirigentes da Seps e sua burocracia para a elaboração do POA – instrumento básico para execução, acompanhamento, avaliação e controle do Psec –, iniciavam procedimentos administrativos que resultavam na determinação da capacidade de gasto a ser destinada a cada unidade federada. Como a articulação com o topo do sistema decisório se pautava pela subordinação, o envolvimento dos dirigentes das unidades federadas, no processo de gasto, consistia na aceitação da “programação fechada”, em que os dirigentes e a burocracia ministerial detalhavam, de acordo como os “projetos prioritários” do II Psec, os objetivos, metas físicas, categorias econômicas de gasto e as fontes de financiamento das ações a serem desenvolvidas para cada exercício financeiro. Este processo de gasto era denominado: “transferência de execução”.

As especificações exigidas restringiam a flexibilidade das unidades federadas que podiam, apenas, efetuar gastos, entre as ações definidas e detalhadas pela Seps. Não havia, de forma geral, abertura nas sistemáticas para o financiamento, de projetos ou metas, de iniciativas das secretarias de educação. Além do mais, exigia-se dos estados que apresentassem, de início, a abertura das dotações de transferências por itens e subitens – por exemplo, lista do material de consumo a ser utilizado no correr do ano –, causando empecilho na execução, pois qualquer alteração necessariamente precisaria ser aprovada pela Seps. Neste caso, a programação detalhada anualmente, via de regra, não atendia às reais necessidades levantadas pela unidade federada. Em muitos casos, representava o desenvolvimento de ações programadas na Seps, cuja execução era transferida, constatando-se, portanto, uma repetição de projetos do Ministério na programação dos estados, uma vez que havia a exigência e adoção das diretrizes e metas fixadas nas sistemáticas operacionais, para a obtenção de recursos financeiros. O *dirigismo* da programação dos gastos agravou-se, ainda mais, pela dependência do apoio financeiro e pela natureza instrumental da cooperação técnica prestada pelo MEC e sua estrita vinculação à assistência financeira⁴.

⁴ A cooperação financeira e técnica prevalente neste período evidenciava: i) cooperação técnica de caráter instrumental com único objetivo de orientar os estados na utilização de sistemáticas operacionais, definidas pelo próprio MEC, para a elaboração de projetos a serem financiados com recursos federais; ii) cooperação técnica estritamente vinculada à assistência financeira, sem considerar a possibilidade de uma desvinculação do assessoramento técnico à aplicação dos recursos. O inter-relacionamento dos aspectos técnicos e financeiros não possibilitava a adoção de formas mais flexíveis de ação que se adaptem às características político-administrativas, institucionais e técnicas das Secretarias de Educação; e iii) uma ação desarticulada e desvinculada das reais necessidades do estado e que se ressentia do caráter de supletividade, não promovendo a colaboração e complementação das iniciativas dos sistemas estaduais, não estimulando, conseqüentemente, o planejamento descentralizado. [MEC/SG (1978)]

Portanto, o processo de gasto condicionado pela aprovação de projetos financiados pelo Seps e a obrigatoriedade de utilização de sistemáticas operacionais, que apresentavam metas nacionais rígidas definidas pelo Ministério, que nem sempre corresponderam às reais necessidades do sistema de educação, revelavam total desvirtuamento da ação supletiva do MEC. Os gastos das unidades federadas eram, em grande parte, dirigidos por “acertos” selados no vértice do sistema decisório de acordo com os interesses da direção ministerial. Nesse contexto, a tomada de decisão se subordinava aos interesses da coalizão governante federal, de tal forma que os demais atores participantes ou se conformavam a esta lógica, ou eram isolados.

No final dos anos 70, este modo de decisão no processo de gasto setorial entrou em colapso, à medida que ocorreram importantes transformações, no âmbito da sociedade civil, com o avanço das lutas pela democratização, ampliação dos espaços de manifestação de interesses e enfraquecimento do poder da coalizão autoritária. As críticas eram provenientes do interior do Ministério⁵ e, principalmente, dos dirigentes e burocratas estaduais que se ressentiam da “camisa de força” das diretrizes centrais, e começaram a se manifestar, em todas as oportunidades, contra a *rigidez alocativa*, o *dirigismo* da programação e a *centralização* das decisões. As exigências eram maior flexibilização e participação no processo de definição de onde, quando e como gastar, de tal forma, que pudessem estabelecer suas próprias prioridades sem submissão à política de gasto federal.

A conjuntura empurrou a coalizão autoritária a buscar maior legitimidade por meio das “negociações políticas” de adesões e cooptações dos interesses regionais e locais, em substituição a estratégia anterior de exclusão e força. O processo político e institucional de abertura “lenta e gradual” a que o governo Figueiredo deu prosseguimento refletiu, no caso da educação básica, na ampliação do espaço de ação política dos executivos estaduais, defensores de uma política de gasto mais flexível, pela estruturação de um processo que estimulasse a participação dos estados nas determinações dos gastos. Refletindo esse encaminhamento, em julho de 1979, no final do seminário sobre “Política e planejamento da educação e cultura”, promovido pelo MEC, o secretário geral, João Aragão, destacou “a mudança de orientação na atuação do MEC, que não mais se propõe a ditar normas, mas procura ouvir os representantes das unidades federadas, acolhendo suas contribuições e experiências”. Um dos principais problemas declarados pelos participantes foi o “Planejamento centralizado com a escassa participação das bases (...) carência de

⁵ A burocracia especializada da Secretaria Geral, no final de 1978, ao realizar análise do processo de programação, reconheceu que os instrumentos técnico/administrativos, utilizados nos projetos com “transferência de execução” às unidades federadas, adquiriam um caráter de extrema rigidez, uma vez que condicionavam pormenorizadamente a sistemática operacional – apresentada na figura 3 – que dirigia a programação dos gastos. [cf. MEC/SG (1978)]

coordenação e articulação entre os diferentes órgãos que financiam a educação”. Para a solução do problema, a diretriz a ser adotada pelo MEC era a “descentralização do planejamento educacional e a revisão dos mecanismos básicos do sistema de financiamento da educação, de modo a tornar mais flexíveis as transferências federais às administrações estaduais e locais de educação e cultura, e permitir compensar as disparidades regionais de capacidade financeira”, com o objetivo central de “ênfatar uma programação flexível, participativa e integral, articulada com o planejamento nacional e com os diferentes níveis administrativos, de maneira horizontal e vertical” e “fortalecer a descentralização criativa e a adaptação dos projetos às especiais condições regionais e locais”⁶. [MEC/SG(1979)]

A mudança de enfoque refletiu na elaboração do III Psec, que teve em suas linhas de prioridades o “esforço em realizar um planejamento descentralizado, na tentativa de recuperar a influência das bases, tanto na linha de criação e condução de programas quanto na linha de controle e de avaliação feitos igualmente com a sua participação” e, também, a necessidade de buscar a “superação de entraves burocráticos e a ultrapassagem da rigidez normativa e legalista, visando à aplicação maximizada e redistributiva de recursos”. Sustentava-se, também, que os objetivos do Ministério deveriam ser alcançados com uma programação flexível e participativa, articulada com as estratégias globais de desenvolvimento e com os diferentes níveis administrativos, e por um processo de avaliação e controle capaz de representar os interesses das bases.

No ano de 1980, a *rigidez alocativa* e o *dirigismo* da programação, foram substituídos por uma concepção de programação mais flexível e participativa do III Psec, que inovava. Sem tabelas ou números, abdicava de definir prioridades, criando dois programas: um para a zona rural e outro para a periferia urbana – Prodasec e Pronasec –, além de delegar aos estados a tarefa de definir ações, educacionais ou não, e os montantes de gastos necessários. Parecia querer se eximir do caráter autoritário do governo, presente também nas relações federativas, transferindo para os estados responsabilidades inalienáveis. [Souza (1993)] Ou seja, passado o momento de extrema rigidez e formalismo, o processo decisório sobre os gastos deste setor, que tem início em 1980, foi frouxamente articulado, primando pela falta de critérios para a repartição de recursos entre as unidades federadas, assim como entre os projetos/atividades de gastos. Na nova mecânica de decisão, os recursos a serem transferidos eram determinados globalmente para cada unidade

⁶ Alguns dias depois, o ministro Eduardo Portella, em conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra (ESG), reafirmava a necessidade de que se realizassem mudanças nas formas de interrelação e a necessidade e urgência de se formular e conduzir um conjunto de ações, entre elas o aperfeiçoamento dos instrumentos de política educativa, nos seguintes níveis: descentralização do planejamento educacional e revisão dos mecanismos básicos do sistema de financiamento da educação, de modo a tornar mais flexíveis as transferências federais às administrações estaduais e locais. [ESG (1979)]

federada seguindo, em parte, a participação histórica de cada uma delas, que podia sofrer alterações a partir das “negociações políticas”.

Nesse instante de liberação a nova modalidade decisória, que descentralizava os gastos, tornou quase impossível a coordenação das ações e a determinação e acompanhamento dos gastos pelo Ministério. Os dirigentes das unidades federadas não obedeciam às decisões e recomendações vindas do MEC, desenvolvendo sistemáticas próprias para determinação e controle do processo de gasto, rompendo por definitivo com a prática anterior de “transferência de execução”. Para a burocracia da Seps, o novo processo mostrou-se desorganizado, o que aguçou o senso racionalizador, confrontando com sua lógica de ação – criar regras como instrumentos que os impedissem de agir sobre pressão, e que lhes permitiam dizer não com o apoio institucional –, de forma que poderia paulatinamente alijá-los do processo decisório, o que lhes aguçava o senso de auto-conservação.

A primeira reação não tardou a acontecer: o conflito interburocrático entre a Seps e o FNDE que, até então, estava “suspense” devido à *rigidez alocativa* e o *dirigismo* que dava pleno controle do processo de gasto à Seps, voltou à plena carga. O FNDE, enquanto “guardião” do salário-educação, percebeu que a Seps estava perdendo o controle sobre os recursos. Para os dirigentes da Seps, o problema crucial foi que os procedimentos político/administrativo das unidades federadas indicavam como possível, no curto prazo, um cenário de perda de controle do processo de decisão sobre os gastos. Isto significava uma perda de capacidade de atendimento, pelo Executivo Federal, via gastos, das demandas particularizadas para facções de apoio e que disputava a liderança estadual, além de romper a subordinação à política do governo federal.

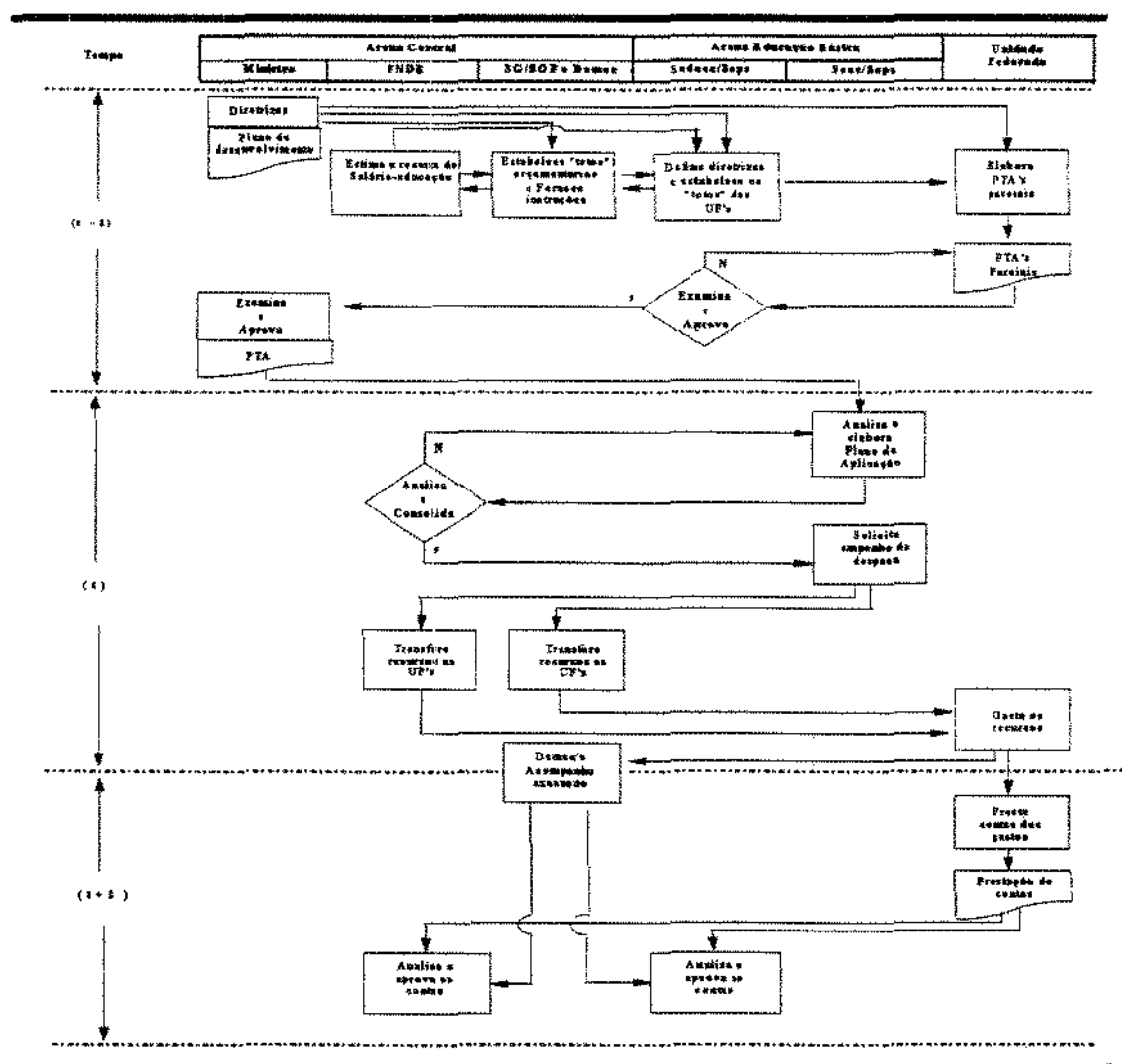
Diante a possibilidade de um processo de decisão com baixo nível de interferência do Executivo Federal, na determinação de gastos de responsabilidade estadual e municipal, a nova direção do MEC, com a entrada de Ludwig, apoiou a iniciativa da burocracia especializada da Seps, de estruturar um novo processo de gastos para a setor da educação básica, demonstrando que não abririam mão de manter o comando da situação, mesmo que comportasse alguma forma de partilha⁷.

Esta iniciativa tinha como estratégia a realização de uma reforma operacional, que desse sustentação à implantação de um novo sistema decisório com base em detalhada programação

⁷ O ministro na abertura do Encontro Nacional de secretários de educação, falou em uma “forma de institucionalizar uma articulação efetiva com todas as unidades da Federação, na busca da integração necessária para implementação de diretrizes no plano educativo-cultural” [MEC/SG (1981b)], no que era complementado pelo secretário geral, Sérgio Pasquali, que afirmou: “impõem-se efetiva articulação e complementaridade de esforços das diferentes esferas administrativas (...) e estabelecer formas eficazes de interação MEC/unidades da federação”. [MEC/SG (1981b)]

orçamentária, financeira e física, a ser realizada pelas unidades federadas. O objetivo básico era a consolidação e unificação de projetos em um instrumento racionalizador denominado Plano de Trabalho Anual (PTA)⁸, que apresentava os pedidos de recursos das unidades federadas organizados de forma racional, em um único documento, disciplinando o processo de expectativas, diminuindo incertezas e as barganhas políticas nas transferências de recursos. A figura 7 retrata o fluxo do processo de gasto envolvido na sistemática do PTA.

Figura 7
Fluxo do processo de gasto público associado ao PTA
1981 - 1989



Nota: Este fluxo tomou como base o Fluxo de análise e execução, reformulação e acompanhamento do PTA - MEC/Seps

⁸ O PTA, como instrumento de programação era composto por uma visão global dos problemas educacionais da unidade federada e dos projetos a serem financiados com recursos geridos pela Seps, cujas ações procuravam minimizar os problemas levantados. O roteiro básico: *Sistemática de Programação - MEC/UF*, para elaboração do PTA para 1984, 1985 e 1986, continha os seguintes itens: i) síntese do plano global de ação da unidade federada; ii) síntese do plano de trabalho da unidade federada com recursos da Seps; iii) detalhamento dos projetos; iv) cronograma de desembolso para projetos/ atividades; e v) instrumentos de programação e instrução.

Essas alterações no plano operacional, de fato, não efetuavam grandes modificações nos procedimentos administrativos, pois as transferências continuavam a ser feitas de acordo com a solicitação dos recursos mediante a apresentação de projetos e planos de aplicação, e muito menos mexiam no conteúdo da política. O objetivo central dessa estratégia era convencer os executivos estaduais que sua participação no processo ocorreria em novas bases técnicas, que garantiam que suas demandas seriam consideradas e negociadas pela direção ministerial, abandonando-se a antiga regra⁹: inflexibilidade na montagem dos valores iniciais e barganhas por suplementação, ao longo de todo o período de execução.

Na nova sistemática decisória, como pode ser observado na figura 7, a partir da definição da capacidade de gasto – “teto” – estabelecida pelos dirigentes ministeriais na arena central, iniciava-se uma etapa de decisão sobre os “tetos” das unidades federadas na Seps. Em seguida, os estados, diante dos seus “tetos” globais, detalhavam seus gastos em projetos e/ou atividades fisco-financeiras de forma flexível e “livre”, que eram consolidados no PTA, dando margem à montagem de “cronogramas de desembolso” – estipulavam no tempo os repasses de recursos financeiros necessários para viabilizar a execução da programação. Nessa sistematização da programação a burocracia especializada da Seps era a grande definidora do processo de gasto, pois, no primeiro momento, cabia a ela o exame e aprovação de cada PTA sobre os aspectos técnicos, enfocando os critérios de coerência, consistência e viabilidade financeira. Depois cabia, de acordo com a *Sistemática de Programação MEC/UF - 1985*, o acompanhamento da execução fisco-financeira e de resultados, que se deveria processar trimestralmente, em dois níveis: i) local, pela burocracia da Demec, por meio da análise e parecer sobre as informações prestadas pelas secretarias de educação, analisando as prestações de contas e fazendo a verificação *in locu*; ii) central, pela Seps, criticando os relatórios parciais e finais da Demec, e fazendo a avaliação de impacto do conjunto de ações desencadeadas pelo PTA, verificando as mudanças ocorridas em determinados problemas evidenciados.

O secretário da Seps, Antônio de Albuquerque, em 1982, ao mostrar os princípios gerais que deveriam nortear a operacionalização dos processos de decisão sobre os recursos destinados aos programas de educação básica, reafirmava que a concretização da prioridade de educação básica exigiria a continuidade das mudanças, ao nível da Seps e dos estados, com o processo de assistência financeira do MEC ao sistema de ensino, pautando-se por três aspectos: i) criação de instrumentos simplificados a serem utilizados pelo sistema de ensino na solicitação de recursos a

⁹ Essa regra condicionava que os recursos adicionais fossem canalizados para programas nos quais ocorressem pressões políticas ou para aqueles nos quais os “demandantes” pudessem representar apoio político, diante dos propósitos e interesses dos dirigentes do Ministério.

Seps; ii) flexibilidade orçamentária, significando que a Seps prepararia sua programação orçamentária a partir das solicitações efetuadas; e iii) articulação horizontal da Seps com os órgãos do Ministério que desenvolvessem ação complementar. [(MEC/Seps (1983)] Portanto, se em 1981 foi criado o PTA, em 1982, as mudanças transformam-no em componente prioritário das diretrizes de planejamento do MEC, com a Seps procurando obter um desempenho calcado no ordenamento das ações em um grande esforço racionalizador, com a definição de critérios para a distribuição dos recursos e a implantação do plano de consolidação do processo de reorganização administrativa do Ministério¹⁰.

Se as circunstâncias que cercaram a criação do PTA foram aquelas já citadas, os interesses na implementação eram específicos para cada ator diretamente envolvido. Assim, para a burocracia da Seps, a solução encaminhada representava uma tentativa de criar certa institucionalidade sobre o seu controle, aumentando seu poder. O acirramento do conflito com o FNDE e o desarranjo das decisões sobre os gastos pela manipulação política poderia trazer como efeito a perda de poder desse segmento burocrático. Pode-se dizer que a lógica impulsionadora dessa proposta pela burocracia era, ao mesmo tempo, autodefensiva, no sentido do conflito interburocrático com o FNDE e no conflito com as unidades federadas era pela manutenção de espaços de participação nas decisões. Para os dirigentes da Seps, o PTA dava uma grande margem de poder e procurava enfraquecer a autoridade do FNDE sobre a utilização dos recursos do salário-educação, transferindo para a Seps o controle efetivo sobre os recursos. As instruções para elaboração do PTA para 1985, demonstravam, que a estratégia era reduzir o papel do FNDE a um simples órgão de execução financeira e orçamentária, o que pode ser constatado, também, na figura 7. O interesse desses dirigentes estava na transformação da Seps no único e indiscutível centro de decisão válido para o processo decisório relativo aos gastos públicos na área de educação básica. Entretanto, os dirigentes do FNDE não ficaram parados. A sua estratégia fundamental reforçava o controle sobre as aplicações financeiras do salário-educação¹¹, recuperando o controle sobre grande parcela de recursos orçamentários. A tabela 3, apresentada no capítulo anterior, mostra os resultados concretos da utilização dessa estratégia, principalmente, a partir de 1985, quando os recursos de “outras fontes” do FNDE cresceram aceleradamente.

¹⁰ Vê-se que esse período, da gestão Ludwig, foram anos de tentativas de racionalização da ação ministerial, durante o qual, a Seps elaborou e implantou outros procedimentos específicos, tais como: o “Plano de Cooperação Técnica”, que procurava ordenar os esforços e recursos internos da Seps em apoio à execução do PTA, e subsidiar os sistemas de ensino na busca de soluções de problemas relativos à educação básica, juntando-se a este, houve o “Plano de Trabalho de Supervisão Ministerial” e o “Plano de Estudos e Debates”.

¹¹ O saldo da aplicação financeira do salário-educação perdia a vinculação à educação fundamental passando a ser “recurso próprio” do FNDE, tornando possível a realização de gastos em qualquer ação de interesse dos dirigentes do MEC

Em 1982, a eleição direta dos governadores trouxe, como resultado, uma significativa vitória das oposições em vários estados, sobretudo naqueles de inegável peso político e econômico, como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná. O significado primeiro deste resultado foi de ordem política, com o partido de apoio ao governo militar saindo bastante enfraquecido, pois, perdendo nestes quatro estados e em mais outros cinco, reduziu sua base política de apoio aos estados da região nordeste e alguns estados do sul do país.

Os novos governadores eleitos pelo voto direto se deram conta, logo no início do mandato, de dois problemas econômicos financeiros que enfraqueciam sua capacidade de gasto e podiam comprometer suas gestões¹². Primeiro, a centralização tributária nas mãos da União, que por força legal podia fazer e desfazer no campo da política tributária, além de ficar com a maioria do bolo arrecadado¹³. Segundo, com o aguçamento da recessão houve uma redução na arrecadação dos tributos de sua competência, dos que eram transferidos constitucionalmente e dos que eram provenientes das "transferências negociadas". Esta situação não só comprometia o cumprimento das promessas de campanha como, também, a capacidade de manutenção dos gastos, no mínimo, como era antes. Diante a este quadro, foram iniciadas fortes pressões políticas junto ao Executivo e Legislativo Federal, com vista à realização de uma reforma tributária que recompusesse a capacidade de gasto dos executivos estaduais e municipais que, por sinal, já vinha sendo discutida, a algum tempo, no Legislativo Federal. Estas pressões resultaram na aprovação da EC - n.º 23, de autoria do senador Passos Porto, que recompôs e até ampliou os percentuais das transferências federais obrigatórias aos estados e municípios. [Moreira et al (1986)]

Paralelamente, na área de educação, os dirigentes das secretarias estaduais de educação, recém-nomeados, além de ter de enfrentar os problemas mais gerais de falta de recursos, tinham conhecimento das características direcionistas que o Ministério empregava no processo de gasto e do controle e centralização das decisões efetuadas, o que tornaria muito difícil a implementação de

¹² Um exemplo claro dessa percepção foi o Decreto n.º 9, de 09/11/83, do governador Leonel Brizola, que diante as modificações introduzidas pelo Decreto n.º 87.043/83, constituiu uma Comissão Especial com a finalidade de promover o levantamento e análise dos planos existentes de aplicação dos recursos provenientes do salário-educação e propor uma política global para sua utilização. Ao final, a Comissão Especial, produziu um documento intitulado: *salário-educação considerações*, que reconhecia a "imperiosa necessidade que tem o governo do estado, de sanear o sistema de aplicação do salário-educação, reconhecidamente irregular e fraudulenta" e propunha alterações no relacionamento entre o executivo estadual e o federal. Brizola encaminhou of. n.º Gab 75-a/84, a ministra Esther de Figueiredo manifestando sua clara opção pelo recolhimento do salário-educação das empresas do Governo do estado ao Iapás, que assegurava um retorno de 2/3 ao estado.

¹³ Para Dain (1989), "os governos estaduais como os municipais que requerem mais recursos para a prestação de serviços públicos, foram penalizados pela restrição de seus recursos e perda de autonomia para o gasto, apresentando uma incapacidade crônica de financiamento fiscal". Os estados vinham tendo quedas constantes nos seus recursos efetivamente disponíveis, de 46,1% das receitas Tributárias no período 1964/68, para 34% em 1975/80, chegando no valor mais baixo no período 1981/83 que foi de 32,9%".

suas inovações na política educacional [Germano (1993)]. A situação era ainda mais complexa para os estados onde a oposição ganhara as eleições, pois o quadro político institucional indicava que o regime ainda não estava derrotado e não ficaria passivo diante da derrota eleitoral. O MEC ainda possuía muitos instrumentos e mecanismos para exercer influência sobre o sistema de educação básica, principalmente porque retinha grande capacidade de gasto a sua disposição.

Neste contexto, estes dirigentes estaduais procuraram estabelecer uma forma de integração de seus interesses, para fazer intermediação frente às políticas federais, já que as condições mínimas para essa empreitada estavam presentes, pois havia unidade de propósitos, apoios políticos dos governadores e integração dos interesses sobre a importância da educação. Os secretários estaduais de educação de oposição realizaram no Rio de Janeiro uma reunião para troca de experiência e formulação de propostas. Nasceu nesta ocasião o "Fórum" – em 1987 foi denominado Consed –, no qual foi evitada a presença do ministro da Educação. [Cunha (1991)] Pela primeira vez, em muitos anos, uma reunião deste porte não foi promovida e dirigida pelo MEC e não recebeu a intervenção do ministro, revelando o caráter de independência em relação ao Ministério que se queria imprimir.

Naquele momento, estava à frente do Ministério, a ministra Esther de Figueiredo Ferraz, que substituiu o general Rubens Ludwig, mas que prosseguia sua "missão", mantendo a linha de completa adequação da ação do Ministério aos objetivos mais gerais da coalizão governante. Por isso, a capacidade de gasto disponível no Ministério não ficaria impassível diante do jogo de poder mais global que estava armado. As questões colocadas para os dirigentes do Ministério e que estavam a exigir uma tomada de posição na direção de total alinhamento aos rumos tomados pelo governo eram as seguintes: i) que mecanismos no processo de gasto deveriam ser alterados para favorecer a posição da coalizão governante; ii) qual a direção de ação e de gasto ministerial deveria ser implementada, no sentido de fortalecer e criar forças políticas de apoio ao regime, pois havia no horizonte as eleições presidenciais de 1985; iii) qual a direção dos gastos a ser desenvolvida com relação aos estados onde a oposição fora vitoriosa; iv) que aliados eleger; e v) qual a capacidade de gastos, ainda disponível no Ministério para fortalecer a posição do regime.

Se estas eram as questões em que se debatiam os dirigentes do Ministério, havia, também, por parte deles, o conhecimento de alguns fatores que seriam cruciais para a determinação da direção de ação a ser tomada e a estruturação de um novo processo de gasto nesta arena setorial. Primeiro, tinha-se conhecimento, desde os anos 70, que o governo federal encontrava grande ressonância para suas políticas junto aos municípios das regiões mais pobres. Havia pois, uma tendência de efetuar gastos nesta direção, representada pela criação do Prodasec e o Pronasec que,

junto ao Promunicípios, eram experiências de programas dirigidos para os municípios. Segundo, ocorriam permanentes conflitos entre os municípios¹⁴ e os estados, que levavam muitos dirigentes municipais a procurar diretamente o Ministério para o atendimento de suas demandas. Os conflitos colocavam os estados e municípios em posições opostas: de um lado, os estados, alegando que esse “elo direto” entre o governo federal e os municípios feria a autonomia estadual e inviabilizava a coordenação do sistema de ensino na esfera estadual. De outro, os municípios objetavam que não recebiam recursos estaduais, não eram tratados como parte integrante do sistema estadual de educação, além de argumentarem, gastar menos que os estados no desenvolvimento de qualquer ação pública e estar mais próximos dos cidadãos¹⁵. Terceiro, o Ministério contava com uma fonte de financiamento (salário-educação), com grande capacidade de arrecadação e cuja gestão dos recursos de sua responsabilidade – quota federal – era realizada com grande liberdade pelos dirigentes ministeriais e cujo aparato legal permitia ao Executivo Federal, por meio de medidas infra-constitucionais, efetuar alterações na direção dos recursos para atender aos seus interesses.

Em meio a este quadro, os dirigentes ministeriais consideraram que havia eixos de ação a serem escolhidos e, principalmente, que havia condições político/institucionais suficientes para a implementação unilateral de um redirecionamento do processo de gasto público do Ministério. Assim, sem maiores discussões, em junho de 1983, a ministra Esther encaminhou (via E.M. n.º 67) e o presidente Figueiredo sancionou o Decreto n.º 88.374/83, criando uma nova política de gasto para esse setor, apoiada, fundamentalmente, no estabelecimento de uma nova direção dos recursos do salário-educação, com a introdução do § 3º no Art. 7º, na Lei que trata da aplicação dos recursos destinados ao FNDE, tornando obrigatória a destinação de, no mínimo, 25% da quota federal do salário-educação, para apoiar programas municipais ou intermunicipais de desenvolvimento do 1º grau.

¹⁴ Nas obrigações e competência indicadas no § 4º do Art. 176, da Lei n.º 5.692/71, não se evidenciava que os municípios fossem obrigados a manter sistema próprio de educação. No entanto, era de sua competência uma série de atribuições e encargos, principalmente no que diz respeito ao financiamento, pois competia a eles destinar 20% de suas receitas de impostos e as que fossem transferidas pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ao financiamento com os gastos de educação. Para Neidson (1986), os municípios sem ter um sistema para gerir ou manter, cabia-lhes financiar a educação, isto, por si só, já seria fator gerador de grandes conflitos.

¹⁵ Gomes (1991) detectou, a partir do que ocorria no estado de Minas Gerais, que o planejamento estadual ignorava a realidade local enxergando não um grande número de sistemas de ensino, equivalente ao número de municípios, mas um só sistema estadual e outro sistema municipal. Por outro lado, os fatores políticos-partidários, ao invés de critérios de equidade, tendiam a nortear a distribuição de recursos estaduais aos municípios. A falta de informação, pouca transparência e acesso público levavam a se admitir que as carências educacionais estavam presentes em qualquer município, o que justificava em princípio qualquer alocação de recursos a este ou aquele município. Neste caso, o sistema de transferência de recursos era complexo, pouco transparente, sem critérios e sem um arcabouço institucional estabelecido.

Os procedimentos político/administrativos decorrente dessas alterações no dispositivo legal indicava que a “cooperação” financeira aos municípios ocorreria pela apresentação das necessidades locais em projetos isolados, de solicitação de recursos, que deveriam ser elaborados pelas prefeituras e entregues às Demec’s, que deveriam encaminhar os projetos a Seps, após análise pela secretaria de educação estadual e emissão de parecer dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE). O novo dispositivo não estabelecia critérios objetivos para a distribuição dos recursos, reafirmando o papel crucial dos dirigentes ministeriais como principais agentes de regulação dos gastos, mas como os recursos eram provenientes do salário-educação e administrados pelo FNDE, deveriam sujeitar-se aos processos burocráticos-administrativos deste órgão¹⁶.

Esta nova política de gasto não descentralizava o sistema decisório, uma vez que não garantia a participação nas decisões relevantes aos interesses municipais, mas abria um canal de acesso institucional aos recursos federais sem a intermediação dos dirigentes estaduais. A estratégia era atrair os dirigentes locais, utilizando a capacidade de gasto do Ministério, como elemento capaz de “forjar” um alinhamento entre esses atores e os propósitos de ampliação da base de sustentação política da coalizão autoritária, uma vez que a situação de dependência econômico-financeira era um obstáculo à liberdade decisória e um empecilho ao exercício do poder, pela população, mas muito adequado à criação de vínculos eleitorais fisiológicos e clientelistas¹⁷, com o perfil dos gastos não tendo maiores preocupações com o atendimento dos fins da educação básica.

Os mecanismos decisórios embutidos na nova política de gasto inauguravam um estilo de decisão sobre os recursos em que a inclusão dos interesses municipais ocorreria de forma fragmentada – cada município apresentava projetos sem haver uma compatibilização estadual – e competitiva – os municípios competiam entre si, o mesmo ocorria com os projetos – de forma que cada dirigente municipal nunca sabia se podia ou não contar com os recursos, até completar a rodada de “negociação dos gastos” com os dirigentes do Ministério, que tinham grande margem de

¹⁶ No processo formal de pedidos de recursos os municípios solicitantes deveriam atender alguns pré-requisitos legais; i) o projeto deveria estar integrado ao plano de educação estadual; ii) ter aplicado o mínimo de 20% das receitas tributárias municipais no ensino de 1º grau; iii) ter aplicado o mínimo de 20% do FPM na Função Educação e Cultura; e iv) apresentar parecer do Conselho Estadual de Educação aprovando o projeto. Além do mais, os municípios eram classificados em função do esforço de aplicação de recursos em prol do ensino de 1º grau, levando-se em consideração o percentual da população de 7-14 atendida pela rede municipal de ensino, o percentual de aplicação da receita tributária municipal aplicada no 1º grau e o percentual de aplicação do FPM aplicado na Função Educação e Cultura. (Ipea (1987))

¹⁷ Mello e Maya (1987), utilizando as “frentes de trabalho” como exemplo concluíram que “as oligarquias locais dominam o cenário político e econômico, exercendo o poder através da força e dos mecanismos coercitivos. As injunções políticas determinam a indicação e substituição de professores assim como a criação e a extinção de escolas. Os órgãos municipais de ensino, submetidos ao executivo municipal, não têm qualquer autonomia que lhes permita interferir no processo”. O autoritarismo do poder local manifestava-se inclusive através de opções políticas irresponsáveis, mesmo quando se colocava um quadro de calamidade, adotavam-se comportamentos que concorriam para agravar o quadro de miséria.

manobra para o atendimento das demandas daquele segmento político aliado, ou que possivelmente se tornaria aliado.

De acordo com MEC/Seps (1984), os resultados logo se fizeram sentir. Em 1983, foram encaminhados nada menos que 2.189 pleitos, que somavam Cr\$ 164,5 bilhões; para cujo atendimento o MEC dispunha de apenas Cr\$ 37,0 bilhões. Seleccionaram-se apenas 1.811, após obter crédito suplementar que elevou este montante a Cr\$ 55,0 bilhões, dos quais 84% foram aplicados em obras e equipamentos e o restante em projetos de desenvolvimento. No ano seguinte, 1984, de acordo com a tabela 4, a capacidade de gasto destinada aos municípios foi ainda maior, subindo para R\$ 65,3 milhões, correspondente a 28% da quota federal do salário-educação, ao mesmo tempo em que os valores transferidos para os estados caíram de R\$ 159,3 milhões para R\$ 105,0 milhões. Ou seja, o favorecimento dos municípios implicava perdas de recursos para os estados, que só não foram maiores devido à ação do Consed na defesa desses recursos, junto à direção do Ministério¹⁸.

Tabela 4

Gastos da quota federal do salário-educação por esfera administrativa
1982-1989

Ano	Em Reais mil de julho de 1994								
	Federal (A)	Estado (B)	Município (C)	Privado (D)	Total (E)	Percentual			
						(A/E)	(B/E)	(C/E)	(D/E)
1982	112.204	147.715	12.412	19.220	291.551	38	51	4	7
1983	64.189	159.301	7.394	12.438	243.322	26	65	3	5
1984	54.831	105.001	65.304	8.208	233.344	23	45	28	4
1985	34.846	78.119	39.816	9.565	162.346	21	48	25	6
1986	24.711	153.915	203.605	4.532	386.763	6	40	53	1
1987	17.514	137.357	185.522	5.942	346.336	5	40	54	2
1988	59.631	91.067	39.780	3.010	193.489	31	47	21	2
1989	59.590	98.331	55.057	1.655	214.632	28	46	26	1

Fonte: MEC/FNDE - Salário-educação. Séries históricas

Embora houvesse critérios técnico/burocráticos do FNDE divulgados, prevaleceu o “pragmatismo político” na seleção final dos projetos, em que o maior peso era dado ao “patrocínio” dos pleitos efetuados por parlamentares, altos burocratas e dos dirigentes locais e regionais. Ou seja, adaptou-se ao processo de gasto um modo de representação de interesses que exacerbou a intermediação dos parlamentares federais e estaduais na representação dos interesses locais e

¹⁸ O “relacionamento direto MEC/municípios tem sido muito questionado pelas secretarias de educação que vêm neste processo uma intromissão do MEC e a conseqüente perda de autonomia das secretarias na gerência do sistema educacional”. [Ipea (1987)]

regionais, principalmente daqueles que se aproximavam, ou eram participantes da coalizão governante¹⁹. Lateralmente, incrementou-se a intermediação de interesses realizada por uma série bem estruturada de “escritórios de negócios” que representavam os interesses locais e regionais junto ao Ministério. Estes escritórios muitas vezes geravam a demanda indo atrás de determinada prefeitura, oferecendo seus serviços de intermediação para conseguir as verbas, utilizando-se para isso de canais de acesso privilegiados no FNDE e de seus conhecimentos dos procedimentos burocráticos, que muitas vezes eram fatores de inibição de dirigentes locais.

A necessidade de cumprimento das exigências e requisitos técnicos para obter os recursos, serviu, isto sim, aos interesses dos “escritórios de negócios”, funcionando como “barreiras à entrada”, devido o grau de complexidade técnica que representava para grande parte dos municípios. Mesmo quando houve por parte do Ministério uma simplificação das regras para aceitação dos pedidos, muitas solicitações foram indeferidas por conta destes requisitos, principalmente das prefeituras com menor capacidade administrativa²⁰.

Acompanhando a política de gasto que favorecia os municípios, a estratégia de ação dos dirigentes do Ministério para os estados ocorreu a partir da abertura à burocracia especializada da Seps, para incrementar os aparatos de controle e gestão dos recursos destinados ao estado por meio do PTA. Assim, se até 1983, os critérios de alocação dos recursos do PTA eram abrangentes e gerais, a partir desta data, o modelo ganhou tecnicamente alguns critérios de distribuição²¹. Os

¹⁹ Os resultados de Gomes (1991), mostram que a prefeitura de Blumenau, ao ter um contexto político favorável - o prefeito era do mesmo partido do governador e do ministro -, conseguiu ter 5 entre 14 projetos aprovados, sendo que a verba referida resultou de despacho direto do governador e de um deputado federal com o ministro.

²⁰ Gomes (1991), demonstrou que municípios de pequeno porte com Penedo/Alagoas e Nova Trento/Santa Catarina, tiveram muitas dificuldades na obtenção dos recursos federais, em parte por que eram intimidados diante da administração federal e por que a liberação de verbas dependia de complexa engenharia. A percepção pelas prefeituras dos critérios empregados pelo MEC era de uma burocracia complicada com formulários tão complexos que pareciam às vezes desenhados para não se pedir recursos, neste caso, as prefeituras contratavam empresas especializadas - “escritórios de negócios” - para a realização dos “planos de aplicação” dos recursos que eram uma das exigências para o financiamento das ações.

²¹ Até princípios de 1984, de acordo Melchior et al (1988), os critérios para a alocação dos recursos do PTA eram bastante abrangentes e gerais, deixando margem aos grupos dirigentes no privilegiamento desse ou daquele estado. Para 1984, a partir de um estudo realizado pelos especialistas da Seps, surgiu a proposta de que os recursos da quota federal do salário-educação fossem distribuídos pela fórmula, a seguir:

$$R_i = \frac{D_i^2 / QE_i}{\sum D_i^2 / QE_i}$$

onde:

R_i = recursos para o i-ésimo estado como proporção do total de recursos

D_i = número de matrícula inicial no i-ésimo estado;

QE_i = quota estadual do salário-educação no i-ésimo estado.

O coeficiente R_i que multiplicando pelos recursos a serem distribuídos proporcionava o valor a ser destinado a cada estado. Cabe ressaltar que este critério somente se aplicava a parte dos recursos da quota federal do

novos procedimentos para o desenvolvimento do PTA trazia como consequência exigências burocráticas rígidas e complexas, que causaram constantes atrasos na execução dos projetos, uma vez que o modelo organizacional não favorecia um bom desempenho no ritmo da elaboração e execução. Levava-se cerca de 11 meses para sua elaboração e 18 meses para a execução, totalizando cerca de 2,5 anos, entre o começo e o fim do processo. [Melchior et al (1988)]

Essa estratégia “disciplinadora” do processo de gasto na direção dos estados procurava não só controlar o fluxo de “demanda política” como, também, conferir maior legitimidade à repartições de recursos, uma vez que os parâmetros eram transparentes racionais e serviam bem à criação de uma imagem de gestão não-política, necessária aos decisores centrais para contrabalançar os efeitos negativos provenientes da redefinição de ação ministerial. A “racionalidade técnica” proposta tinha, também, um sentido de autodefesa para os burocratas da Seps e funcionava como instrumento com o qual os dirigentes desta secretaria se utilizaram para controlar os recursos que não estavam diretamente sobre sua competência administrativa, como é o caso da quota federal do salário-educação.

A reação dos dirigentes estaduais, a política de gastos direcionada aos municípios, foi extremamente negativa, pois tirava alguns de seus papéis históricos na intermediação de recursos federais e diminuía os recursos sob seu comando²². A tabela 4 mostra que, no curto período de dois anos, 1983/1984, aliado à crise econômica que diminuiu a arrecadação do salário-educação (tabela 2), os recursos administrados pelos estados caíram cerca de 35,0%, o que é muito mais do que a queda de arrecadação, que foi menos que 5,0%. Além disso, estavam diante à nova realidade política em que os “governadores agora eleitos pelo voto popular se viram diante das pressões populares para expandir a rede pública de ensino – para o que então precisavam de mais recursos – pressões estas eleitoralmente importantes (...) assim, até mesmo secretários de educação de governadores eleitos pela legenda do partido de apoio ao governo militar passaram a defender a necessidade mais recursos”. [Cunha (1991)].

Os dirigentes ministeriais desenvolveram ainda uma estratégia especial de transferências de recursos para os estados onde a oposição foi vencedora nas eleições de 1982. A tabela 5 mostra que, para os quatro estados opositores mais importantes, a destinação de recursos decresceu de R\$

salário-educação, que eram geridos pelo FNDE. As demais fontes de recursos destinados à educação básica, tanto da Seps e FNDE, para o processo de distribuição não passavam por esse critério.

²² A reação negativa dos dirigentes estaduais estava ligada ao fato que “os governadores reivindicavam a manutenção do papel que sempre tiveram na política brasileira, de intermediar as transferências de recursos financeiros para os municípios, de modo a não perderem suas bases eleitorais e, se possível, aumentá-las pela cooptação dos opositores, através destas intermediações”. [Cunha (1991)]

20,7 milhões para R\$ 12,3 milhões entre 1982 e 1984, enquanto os recursos transferidos para seus municípios subiram de R\$ 3,0 milhões para R\$ 18,3 milhões, passando a significar 48,0% das transferências de recursos.

Tabela 5
Gastos realizados nos estados oposicionistas por esfera administrativa
1982-1984

Em Reais mil de julho de 1994

Estados	1982				1983				1984			
	Fed.	Est.	Mun.	Total	Fed.	Est.	Mun.	Total	Fed.	Est.	Mun.	Total
Oposição	42.711 64%	20.707 31%	3.063 5%	66.481 100%	25.872 52%	22.466 46%	985 2%	49.322 100%	7.195 19%	12.352 33%	18.243 48%	37.792 100%
SP	506 10%	4.614 88%	124 2%	5.244 100%	14 0%	4.785 99%	21 0%	4.819 100%	76 1%	2.469 40%	3.598 59%	6.143 100%
MG	1.072 11%	6.964 73%	1.495 15%	9.532 100%	277 3%	7.606 86%	920 10%	8.803 100%	283 2%	4.861 40%	7.012 58%	12.156 100%
RJ	40.889 93%	2.931 7%	10 0%	43.831 100%	25.520 87%	3.642 12%	38 0%	29.200 100%	6.810 61%	2.156 19%	2.110 19%	11.075 100%
PR	244 3%	6.198 79%	1.434 18%	7.875 100%	62 1%	6.433 99%	7 0%	6.501 100%	27 0%	2.866 34%	5.524 66%	8.417 100%
Outros	69.490 31%	127.009 62%	9.349 5%	205.847 100%	38.317 21%	136.835 75%	6.409 4%	181.562 100%	47.636 25%	92.649 49%	47.059 25%	187.344 100%
Total	112.201 41%	147.715 54%	12.412 5%	272.328 100%	64.189 28%	159.301 66%	7.394 3%	230.884 100%	54.831 24%	105.001 47%	65.304 29%	225.136 100%

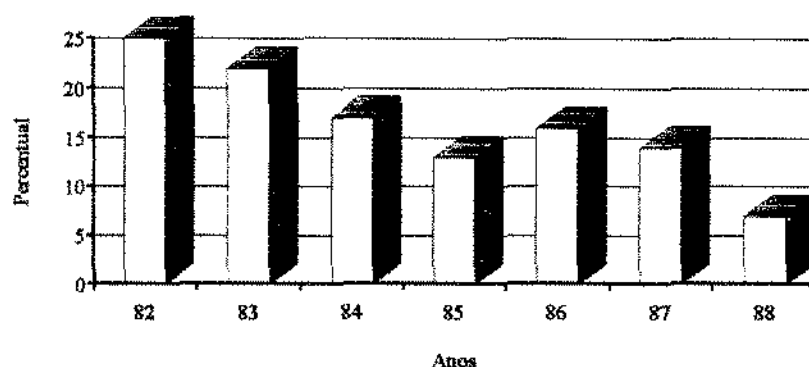
Fonte: MEC/FNDE - Salário-educação. Séries históricas.

Nota: Estes gastos não incluem os recursos destinados às escolas privadas nos estados.

O estado do Rio de Janeiro, que tinha Brizola como governador, inimigo público do regime, foi o que mais sofreu cortes. Este estado, de acordo com os dados da tabela 5, recebia uma das maiores cooperações financeiras diretas da União, enquanto seus municípios nada recebiam. No ano de 1984, refletindo a nova direção dos gastos, o valor (federal) destinado ao estado caiu de R\$ 25,5 milhões para apenas R\$ 6,8 milhões, significando uma redução violenta em sua capacidade de gasto financiada pelo MEC.

Aquilo que os dirigentes dos estados opositores pressentiram ocorreu: o gráfico 3 mostra que os recursos previstos para aplicação nos estados opositores caíram de um percentual histórico de cerca de 25%, em 1982, para 17%, em 1984, e caiu ainda mais nos anos seguintes. Ao mesmo tempo, de acordo com a tabela 5, se destinaram muito mais recursos na direção dos municípios destes estados, de R\$ 3,0 milhões para cerca de R\$18,2 milhões. Além disso, os municípios assumiram a liderança no recebimento dos recursos federais, passando a representar quase 50% dos gastos.

Gráfico 3
Participação dos principais estados oposicionistas na quota federal
1982 -1988



Fonte: MEC/FNDE - salário-educação. Séries históricas

Portanto, no final da primeira metade da década de 80, os dirigentes estaduais se confrontaram com um contexto recessivo, intensa mobilização popular que expressava um conjunto de demandas a exigir respostas e uma contração de recursos provenientes do governo federal que forçou a direção de sua ação para o fortalecimento de sua entidade coletiva para atuar em confronto com as políticas federais e implementar programas que buscavam caminhos alternativos.[Nepp (1989)]

Em novembro de 1984, o Fórum de secretários lançou um documento intitulado *Por uma política nacional de educação*, no qual revelava um dos seus objetivos fundamentais que era constituir “uma instância de discussão, cuja essência é superar o papel simplesmente homologatório que cabia aos secretários de estados, quando delegados do poder central”. Os secretários de educação dos estados queriam a “revisão de todo o sistema de planejamento vigente, no que se refere ao processo decisório, às competências das instâncias e aos recursos”, propunham como imperioso “reconhecer a autonomia das unidades federadas na gestão dos recursos transferidos pelo MEC” e que a questão da democratização da educação trazia consigo a necessidade da “participação, que deve permear todos os níveis da política educativa e envolver os diversos segmentos da sociedade no estabelecimento de suas prioridades, na atribuição de recursos e na definição de responsabilidades dos diferentes níveis da administração pública”.

A Nova República

Em 1985, iniciava-se a Nova República e as primeiras declarações dos novos dirigentes do MEC reiteravam a proposta da “Aliança Democrática”, elegendo como prioridade a educação básica²³, que tinha suas principais diretrizes estabelecidas no documento denominado *Educação para todos - caminhos da mudança*. Tal proposta tinha declaradamente os alicerces nos princípios de acesso, qualidade e eficiência do sistema educacional, combinado à descentralização e redução das desigualdades regionais. Reconhecida a urgência das necessidades sociais, os projetos incluídos no “Educação para Todos” integraram o Programa de Ação Imediata do novo governo, assumindo também o caráter de prioridade no I PND/NR.

A partir destes princípios gerais, o processo de gasto deste setor deveria ser regido por duas grandes diretrizes. A primeira era a *regularização e expansão* do fluxo de recursos para o financiamento de educação básica, por meio da efetivação das obrigações do Estado para com a educação do povo, não no limite mínimo estabelecido, mas em patamar que permitisse resgatar o débito acumulado. A segunda seria a *flexibilidade e operacionalidade* com o reordenamento do uso dos recursos institucionais e legais em vigor, estabelecendo-se novos padrões de relacionamento e desempenho do instrumental que opera a ação no setor e adequando esses padrões às idéias de descentralização administrativa, de desconcentração do poder, com especial destaque para que, nas articulações interestitucionais, fosse “ressaltado o papel preponderante dos governos estaduais e das secretarias de educação das unidades federadas como os grandes agentes mobilizadores em suas áreas de atuação”. [MEC (1985)]

Esta proposta, pelo lado da expansão e regularização do fluxo de recurso tinha respaldo nas novas características da estrutura de financiamento dos gastos do Ministério, que sofrera duas alterações fundamentais: a volta da vinculação pela Emenda Calmon e conseqüente regulamentação infra-constitucional e a plena entrada em vigor do Finsocial. Estas modificações indicavam grande possibilidade de expansão e regularização da capacidade de gasto do MEC. A flexibilidade e operacionalidade do processo de gasto estavam garantidas apenas nas regulamentações das fontes de financiamento, que eram bastantes genéricas e, até então, havia permitido a estruturação de um sistema decisório que dava ampla liberdade alocativa aos dirigentes ministeriais para o atendimento de demandas particularistas.

²³ A proposta política de “Educação para Todos” continuou como havia sido estabelecida no documento “Compromissos com a nação”, mas se alterou a denominação de “educação fundamental” para “educação básica”, adotando-se conceito utilizado no interior do Ministério, que dava maior amplitude e abrangência à política. [MEC (1985)]

Os princípios que este discurso divulgava seriam assinados por todos da Aliança Democrática, no entanto, havia sérias desconfianças em relação ao PFL, a quem foi entregue o MEC, que era na coalizão governante uma formação política minoritária, composta por políticos que tinham apoiado o regime autoritário e que “desembarcaram” no final do governo. Havia também a se considerar que os principais estados eram governados pelo PMDB, facção mais importante da coalizão governante, que possuía grande poder de pressão e negociação, principalmente pelos caminhos que a transição havia tomado. Ou seja, para o PFL, mesmo diante das prioridades declaradas e estando coligado na esfera federal ao PMDB, sua estratégia nos estados seria de oposição e enfrentamento, sendo este o “problema” ou “obstáculo” a superar e que foi posto em evidência e selecionado como crucial diante do objetivo de consolidação do partido. A estratégia dos dirigentes do MEC caminhou na direção de desestruturar a correlação de forças vigentes, pela utilização de todos os recursos de poder que estivessem disponíveis no Ministério, para favorecer ou prejudicar de modo diferenciado os diversos atores, à medida que os interesses destes coincidissem ou não com seus objetivos.

Nesta perspectiva, perceberam que a estrutura de financiamento, tinha algumas características que indicavam a possibilidade de comandar uma capacidade de gasto adicional, que poderia funcionar como importante elemento alavancador para convencimento e cooptação de políticos e dirigentes de executivos regionais e locais, sem a necessidade de contrariar os interesses dos diferentes atores que interagiam com a política de educação básica. Perceberam, principalmente, que tinham poderes para distribuir os recursos no varejo, sem necessidade de maiores discussões, podendo alocar grande parte da capacidade de gasto do Ministério, sem precisar se basear na programação, ou na necessidade real de estados ou municípios.

Estes aspectos, aliados à amplitude do acordo genérico no qual se organizou a coalizão governante, tornaram possível o desenvolvimento de um sistema decisório sobre os gastos para educação básica que trouxe muitas vantagens políticas. Neste sistema, a representação de interesses dos executivos estaduais e municipais e do sistema político passaram a depender da criação e manutenção de canais de comunicação e articulação com o vértice superior do sistema, autorizados e geridos diretamente pelo ministro, o que permitiu segurança na ingerência direta nos interesses regionais e locais, na perspectiva de possíveis alinhamentos de alguns atores, e conseqüente alteração na correlação de forças políticas vigentes. Este eixo estruturador do processo de gasto, quando procurava a desestruturação da correlação de forças regionais e locais que vinham se moldando desde o início da década de 80, não convergia com as declarações políticas iniciais do governo da Nova República.

Para fazer com que as linhas de conflito, interação e alianças fossem refeitas na direção pretendida, os ministros do PFL não precisaram efetuar grandes alterações no processo de gasto da educação básica federal, mantendo-se grande parte dos mecanismos decisórios herdados da gestão anterior, com pequenas e tímidas alterações. No interior do Ministério foi mantida a fragmentação e pouca articulação institucional dos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento da educação básica, mas procurou-se fortalecer o papel do FNDE, enquanto “balcão de negócios”, com o conseqüente enfraquecimento da Seps. Na direção dos municípios foi incrementada a política anterior de direcionar a capacidade de gasto disponível para a esfera municipal. Na direção dos estados foram desenvolvidas três formas de ação: a) mantiveram-se, por meio do PTA, os critérios racionais para a distribuição da capacidade de gasto inicial destinado aos estados; b) manteve-se a negociação política, caso a caso, das suplementações orçamentárias; e c) tentou-se isolar o Consed como elemento de intermediações nas negociações sobre os gastos.

A primeira direção da ação ministerial na arena setorial, consistiu na manutenção no âmbito interno do Ministério de parte da estrutura e modo de decisão vigente, sem a criação de inovações que poderiam representar fatores de conflitos. Órgãos como FAE, FNDE, Educar e a gerência dos acordos²⁴, que tratavam de fragmentos da política de educação básica, se alinhariam à “nova” política, mas mantiveram seus canais próprios e independentes de comunicação e estratégias de trabalho diversificadas. Por outro lado, nas relações com as demais esferas de governo a manutenção deste sistema decisório facilitava as negociações “caso-a-caso” e o atendimento dos interesses particularistas, uma vez que estados e municípios tinham que procurar captar recursos de forma desarticulada e fragmentada, apresentando “projetos” para financiamento de itens específicos das suas necessidades educacionais.

Mesmo não promovendo maiores inovações, foi incentivada maior centralização na mecânica de tomada de decisão, na direção do ministro e do secretário geral. Com isso, o conflito interburocrático entre o FNDE e a Seps ganhou impulso e forneceu ingredientes que favoreceram a posição do FNDE que passou a contar com mais independência e força na tomada de decisão, fosse pela proximidade ao secretário geral, ou pelo controle exclusivo que exerciam nos saldos das aplicações financeiras. Consequentemente, ocorreu um progressivo enfraquecimento da posição da Seps, tanto no nível da formulação, quanto do controle das suplementações dos gastos do PTA. Assim, as atividades de distribuição dos recursos para a educação básica que não fossem decididas na elaboração do PTA, passaram, de fato, ao controle do FNDE, tanto na figura de seu diretor-

²⁴ Nesta mesma linha estavam as estruturas burocráticas/administrativas de implementações dos acordos internacionais que se transformaram em estruturas paralelas e independentes no interior da Seps, em geral mantendo suas decisões diretamente vinculadas ao ministro de Estado.

geral, quanto indiretamente, pelo secretário geral do Ministério. O FNDE, revigorado em seu papel de “balcão de negócios” tinha como principal função prover “fundos” compatíveis com as demandas de gastos relativos a obras e aquisição de equipamentos escolares, do interesse político dos dirigentes do Ministério e dos parlamentares ligados a essa facção da coalizão governante.

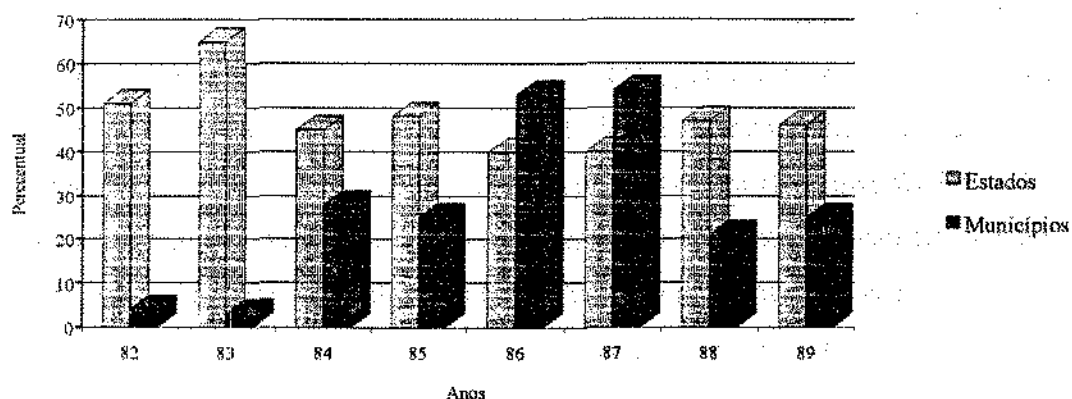
Na perspectiva do conflito constante com o FNDE, os dirigentes e burocratas da Seps utilizaram algumas estratégias. Procuraram preservar a realização de gastos da Seps nos acordos internacionais, nos quais manipulavam um montante razoável de recursos, sem constrangimentos e conflitos interburocráticos, efetuando uma ação direta nos estados e municípios. Como os contratos incluíam como contrapartida grandes somas de recursos do salário-educação, era também uma estratégia de confronto com o FNDE. Fizeram crescer o controle burocrático sobre os recursos do PTA, dificultando ainda mais as negociações dos gastos com os estados, pela estruturação de uma série de critérios técnicos para a repartição dos recursos a serem redistribuídos via convênio único. Por último, e o mais difícil, aumentaram a influência da Seps, mediante a conquista de recursos de outras fontes de financiamento que não estavam sob o domínio do FNDE, desenvolveram-se várias ações financiadas com recursos do Finsocial, o que provocou o descontentamento dos dirigentes da FAE. Observa-se, nas tabelas A8 e A9 que a Seps absorveu em 1987 e 1988, cerca de 10,5% e 6,1%, respectivamente, dos recursos do Finsocial.

Com relação aos municípios, a direção da ação dos “liberais” no Ministério foi a continuidade e o aprofundamento da política de transferência de recursos diretamente para os municípios iniciada em 1983. O gráfico 4, a seguir, mostra claramente essa tendência. Os atores e os interesses que giravam em torno dos municípios continuaram a ser “os escolhidos” – os interlocutores válidos e parceiros políticos –, que poderiam inserir suas demandas com maior facilidade no processo decisório e, até mesmo, participar das decisões como ocorreu, em 1987, quando a Undime em conjunto com o MEC, definiram critérios para transferência de recursos para os municípios. [Ipea (1987)] O mecanismo decisório acoplado a esta política, além da fragmentação e competição, tinha como ponto crucial a transferência de recursos diretamente para os municípios “fiéis” às orientações político-partidárias do ministro, sem a intermediação dos dirigentes estaduais, cortando-se um dos papéis importantes desenvolvidos pelos executivos estaduais.

Os dirigentes do MEC, naquele momento, comunicavam-se diretamente com essas instâncias político-administrativas, de modo que os benefícios políticos eleitorais advindos da aplicação dos recursos eram agora divididos entre os dirigentes municipais “fiéis” e os “cooptados” e seus “patronos” federais, subtraindo a influência dos executivos estaduais, antigos depositários da confiança dos dirigentes locais. De acordo com Cunha (1991), “pretendia-se subtrair os prefeitos

das influências dos governadores do partido adversário, ainda que este fosse parceiro de governo. De nove governadores do PMDB, em 1982, passou-se a vinte em 1987, razão por que o MEC especializou certos órgãos de sua estrutura no estabelecimento de contatos diretos com os municípios”.

Gráfico 4
Gastos da quota federal do salário-educação por esfera administrativa
1982-1989



Fonte: MEC/FNDE. salário-educação. Séries históricas

A magnitude da utilização da transferência de recursos via “cooperação” financeira para os municípios, como um mecanismo que possibilitou a montagem e desenvolvimento de um poderoso sistema de atendimento de clientela, pode ser observada no gráfico 4. Os gastos destinados aos municípios, entre 1986 e 1987, aumentaram bastante, passando de 25% para mais de 50% da quota federal do salário-educação. Neste dois anos, os dados da tabela 6 mostram que foram gastos cerca de R\$ 390,0 milhões, o que possibilitou “negócios” e atendimentos de demandas, que resultaram, de acordo com a tabela A12, na construção de 26,3 mil novas salas de aula, ampliação de mais outras 7 mil, reparos de 14 mil escolas e treinamento de 250 mil professores.

No bojo dessa política de gasto, outra linha de ação evidente foi o direcionamento das transferências de recursos para os municípios da região nordeste, que se enquadrava na proposta de correção das desigualdades regionais e em favor dos mais necessitados, mas também permitiu ao ministro e sua base parlamentar aproveitar esse discurso e os recursos para, isto sim, manter e expandir seu apoio político na região, utilizando e manipulando o atendimento de demandas da clientela regional, fossem elas justas ou espúrias. Não foram pouco os recursos gastos: observa-se, pela tabela 6, que 42,0% da capacidade de gasto desta fonte de financiamento foram destinados a essa região, significando que foram gastos, em quatro anos, cerca de R\$446,0 milhões. O resultado,

de acordo com a tabela A12, foi a construção de mais de 13,8 mil salas de aula, o que representou quase dez novas salas de aulas em cada município da região, reformas de cerca de seis escolas por município e treinamento de 135 mil professores da região.

Tabela 6
Gastos realizados nos estados por esfera administrativa
salário-educação/quota federal
1985-1988

Em Reais mil de julho de 1994

Ano	Esfera Adm.	Estados						Total	
		Oposição ¹		Nordeste		Outros		Valor	%
		Valor	%	Valor	%	Valor	%		
1985	Fed	3.951	19	1.269	2	29.626	46	34.846	23
	Est	8.655	41	44.906	67	24.558	38	78.119	51
	Mun	8.717	41	20.618	31	10.481	16	39.816	26
	Total	21.323	100	66.793	100	64.665	100	152.781	100
1986	Fed	3.671	6	361	0	20.679	16	24.711	6
	Est	13.843	22	92.051	48	48.022	38	153.916	40
	Mun	44.351	72	101.220	52	58.035	46	203.605	53
	Total	61.865	100	193.631	100	126.736	100	382.232	100
1987	Fed	1.867	4	135	0	15.513	10	17.514	5
	Est	11.574	24	57.474	42	68.310	44	137.358	40
	Mun	34.013	72	79.798	58	71.713	46	185.524	55
	Total	47.454	100	137.406	100	155.536	100	340.396	100
1988	Fed	67	0	112	0	59.449	46	59.627	31
	Est	8.292	59	27.994	58	54.776	43	91.062	48
	Mun	5.773	41	20.188	42	13.817	11	39.778	21
	Total	14.132	100	48.294	100	128.041	100	190.468	100
Total	Fed	9.556	7	1.876	0	125.268	26	136.700	13
	Est	42.364	29	222.425	50	195.665	41	460.454	43
	Mun	92.854	64	221.823	50	154.046	32	468.723	44
	Total	144.774	100	446.125	100	474.979	100	1.065.877	100

Fonte: MEC/FNDE. Salário-educação. Séries históricas.

Nota: 1) os estados de oposição que estão sendo considerados são: Minas Gerais; São Paulo; Rio de Janeiro; e Paraná.

2) nestes gastos não estão incluídos os valores destinados aos estabelecimentos privados.

A operação dessa política de gasto não ocorreu sem conflito, pois ficou evidente aos governos estaduais, principalmente aqueles não alinhados com os dirigentes do MEC e sua extensão parlamentar, que teriam dificuldades para negociar e aprovar "projetos" que não fossem do interesse dos dirigentes do MEC. A tabela 6 mostra que a destinação de recursos à esfera de administração estadual, principalmente aos estados oposicionistas, nas transferências da quota federal do salário-educação foi descendente. Neste sentido, a "descentralização" para os municípios,

como observa Wittmann et al (1987), foi duramente criticada pelos secretários de educação, por meio do Consed, denunciando o fato de o MEC haver, em nome da descentralização, “privilegiado o seu contato direto com municípios, sem respeitar as decisões e opções políticas traçadas pelas unidades federadas (...) esta pseudodescentralização proposta pelo MEC em sua atuação direta com os municípios afronta decisivamente a autonomia dos estados de organizar seus sistemas de ensino (...) em antagonismo com a suposta intenção de descentralização, pouco avanços foram realizados na realização da descentralização dos recursos destinados ao setor educacional”. Apesar desse nível de discordância, da quantidade de conflitos, atritos e pressões dos dirigentes estaduais e daqueles parlamentares que viam seus pedidos negados em nenhum momento a posição dos dirigentes do Ministério tornou-se insustentável.

Na direção da esfera administrativa estadual, a linha de ação adotada foi, principalmente, técnico-administrativa, dando seqüência à estratégia anterior, com os novos dirigentes apoiando a ação da burocracia da Seps de incrementar tecnicamente a sistemática da programação do PTA, mediante maior detalhamento para a distribuição dos recursos. Passava-se a idéia, de acordo com a *Sistemática de Programação MEC/UF - 86*, de ser o PTA o instrumento por excelência para realização do planejamento das ações dos estados. De novo, utilizava-se a estratégia de procurar a “racionalidade técnico-burocrática” para: conferir maior legitimidade à repartição dos recursos; diminuir as pressões dos dirigentes estaduais, principalmente do Consed; e manter o espaço de realização e existência da burocracia da Seps, permitindo a continuidade de seus trabalhos e de seus salários.

Como este processo “racionalizador”, em geral, se aplicava apenas ao orçamento inicial, esta estratégia, em período de inflação ascendente e de orçamento inicial subestimado, permitia aos dirigentes do MEC uma capacidade de gasto suplementar para efetuar “barganhas políticas” ao longo do exercício, ou seja, apenas uma parte dos recursos destinados aos estados recebia tratamento técnico-racionalizador. Com isso, os recursos adicionais eram canalizados para aqueles estados e programas no quais ocorriam pressões e intermediações, para que se garantisse a sua realização, o que permitia as negociações “caso-a-caso” tão ao gosto da direção do Ministério. Era uma forma de minar a ação do Consed, pois o ministro “negociava” diretamente com cada secretário de educação, dispensando a intermediação do Consed²⁵ e reforçando a influência das pressões de natureza política no momento de discussão e negociação dos créditos suplementares.

²⁵ Alguns secretários de educação procuravam penetrar nos círculos decisórios centrais para promover seus interesses sem se preocupar com os demais. As causas que incentivavam esse comportamento eram: pressões e intermediações vantajosas; viabilização de demandas que não foram atendidas inicialmente pela esfera de decisão dos dirigentes hierarquicamente inferiores no sistema; e porque não viam sentido em desperdar tempo e recursos para elaborar um planejamento detalhado, que o PTA exigia.

Era por meio dessas manipulações que os dirigentes do Ministério conseguiram que os quatro principais estados de oposição – MG, SP, RJ e PR – que tinham, entre 1982/84, como mostra o gráfico 3, uma participação média nos recursos da quota federal do salário-educação, em torno de 22% dos recursos repassados, tivessem uma queda expressiva de sua participação média para 12,5%, entre 1985/88, representando 30% de perda de recursos. No entanto, a tabela 6 revela que no conjunto houve a manutenção da participação relativa dos recursos destinados aos estados, o que se explica pela atuação e vigilância do Consed, como elemento de constrangimento ao aprofundamento dessa política.

Os conflitos com os estados foram ainda mais agravados, já que uma das linhas de ação do MEC foi reforçar o papel das Demec's de instância intermediária, assim como das demais unidades descentralizadas do Ministério. A respeito desse assunto, assim se manifestaram os secretários de educação, em 1987: “em nome da descentralização, o MEC tem reforçado a ação das Demec's – reestruturando as representações estaduais da FAE (Refae) e unidades do antigo Mobral, atribuindo-lhes novas ações e funções paralelas às executadas pelas secretarias de educação das unidades federadas”. [Consed (1987)] Chamavam a atenção, também, que as Demec's, além de exercerem um papel substituto em relação aos estados, eram incapazes de atuar de forma satisfatória, uma vez que não dispunham de meios suficientes para efetuar o acompanhamento conveniente das ações descentralizadas. A ênfase das críticas recaía, em especial, no repasse automático e sem conhecimento dos estados, dos 25% da quota federal do salário-educação, nos quais a Demec atuavam como instância mediadora. Embora tais recursos, na fase de planejamento, recebessem uma análise preliminar nas secretarias e conselhos de educação, não passavam na fase de execução novamente pelas secretarias, que desta forma não tinham conhecimento do volume total acordado entre o MEC e o município e nem conheciam a destinação que estava sendo efetuada.

Somam-se a isso as frustrações provenientes da expectativa com respeito ao aumento do fluxo de recursos resultante da Emenda Calmon e a inexistência de qualquer discussão para aplicação desses recursos. Os secretários denunciavam o fato de caírem no vazio as sugestões e recomendações oriundas de análises procedidas pelos estados, em torno da regulamentação e dos mecanismos adotados para aplicação do salário-educação. [Wittmann et al (1987)] Havia ainda mais elementos que perturbavam o relacionamento entre os estados e o MEC, como o fluxo financeiro dos recursos, já que a instituição do “caixa único” tirou dos secretários o controle da variável “recursos financeiros”. Assim, mesmo que os recursos já tivessem sido transferidos para o estado, os programas específicos ficavam na dependência do comportamento do “caixa” do estado e de outras prioridades de gasto do governo estadual.

No final da década de 80, com a entrada de Carlos Santana no MEC, o fluxo de recursos retorna na direção da esfera de administração estadual, como consolidação da tendência revelada pela tabela 6, que mostra, já em 1988, um aumento significativo na participação dos estados na destinação dos recursos da quota federal.

2.2. Arena programática dos acordos internacionais

Esta arena programática teve sua gênese associada aos acontecimentos do final dos anos 70, quando, na perspectiva de operacionalização das prioridades de atendimento às populações carentes do meio rural, foi criado um grupo interdepartamental de trabalho pela Portaria/MEC n.º 47/77, com a finalidade de proceder estudos e desenvolver atividades que visassem à formulação de diretrizes para as áreas rurais. O programa de atividades foi executado de forma articulada entre o grupo de técnicos do MEC, os técnicos do CNRH/Ipea e do Pnud/Unesco, com vista à realização dos diagnósticos e formulação de diretrizes específicas que considerassem os condicionantes políticos econômicos, sociais, administrativos e gerenciais, além de treinamentos de técnicos das secretarias de educação do Nordeste.

No primeiro ano da década de 80, já realizado os diagnósticos e formuladas diretrizes, até com a realização de testes de metodologias específicas de intervenção, chegou o momento de transformar aqueles diretrizes em ação de governo pela efetivação de um “bloco de gastos”, nesse instante ocorreram duas situações opostas quanto às possibilidades de financiamento. Por um lado, esbarrou-se nos problemas colocados para o processo de gasto do setor de educação básica no Ministério, em uma estrutura de financiamento nada favorável, pois a área econômica não destinava recursos orçamentários para a educação e, principalmente, o acirramento do conflito interburocrático na arena setorial, com o FNDE e Seps se digladiando pelo controle dos recursos do salário-educação. Por outro, como o próprio III Psec incentivava a captação de recursos, os burocratas especialistas viram uma saída para o financiamento do “bloco de gastos” na disposição do Bird em financiar o setor de educação básica²⁶. Diante dessa possibilidade de financiamento, a direção ministerial, sob forte influência desses burocratas especialistas e constatada a confluência de

²⁶ Para Souza (1992), o papel predominante da “ajuda governamental” dos Estados Unidos foi sendo pouco a pouco ocupado por outro organismo internacional: o Banco Mundial. Fonseca (1991), mostra que o Bird voltou sua atenção para educação básica, nos países em desenvolvimento, desde que estes aceitassem as proposta de desenvolvimento econômico do Bird, como pré-condição ao acesso aos recursos. No seu entender isto caracterizava uma situação de “dependência”, significando a aceitação: i) dos conceitos de modelo de desenvolvimento econômico; ii) dos critérios para distribuição dos créditos; iii) dos modelos de gestão e da organização dos projetos; e iv) das condicionalidades para a obtenção dos créditos.

interesses²⁷ com o Bird, quanto à necessidade de medidas compensatórias que aliviassem tensões decorrentes do ajustamento econômico, além de considerarem que os recursos podiam representar mais um elemento capaz de permitir a cooptação política ao nível local, negociou-se com o Bird o Acordo n.º 1.867/BR, no valor de US\$ 91,4 milhões, que deu origem ao Programa de Expansão e Melhoria da Educação Rural do Nordeste (Edurural), criado pelo Decreto n.º 85.287, de 23/10/80.

Esta forma de mobilização de recursos foi adiante também porque a área econômica do governo não opunha “barreiras” a esses empréstimos, transformando-os em algo atrativo estrategicamente, mesmo com as “condições de financiamento”²⁸ tão adversas. No entanto, a área econômica impunha, nas condições orçamentárias, que todos os encargos provenientes de financiamento saíssem dos recursos orçamentários dos respectivos ministérios tomadores dos empréstimos. Portanto, era ilusório imaginar que esses recursos estavam saindo de “graça”, pois a conta seria cobrada no futuro.

O mecanismo de decisão sobre os gastos do Edurural obedecia a critérios pactuados e inscritos no acordo n.º 1.867/BR, a começar pela decisão dos dirigentes ministeriais de concentrar, durante os cinco anos do programa, os gastos em 250 municípios dos mais carentes do ponto de vista educacional, dentre os 1200 da região nordeste, e fixar os gastos em um espectro de ações cujos componentes principais eram: a rede física (32,5%), recursos humanos (15,3%), materiais de ensino (12,8%), apoio à organização e funcionamento de órgãos municipais de educação (2,7%). A direção dos gastos foi, em grande parte, resultante dos estudos do grupo interdepartamental de trabalho.

Além desses limites prévios, o processo de gasto do programa ainda sofreu influências do sistema decisório do fim dos anos 70, ficando impregnado de características *centralizadoras*, *dirigistas* e de *rigidez alocativa* e, também, do procedimento “racional-compreensivo” exigido pelo Bird. Estes procedimentos exigiam o detalhamento dos gastos em projetos, metas físico-financeiras e cronogramas de desembolso, com grande rigidez para a realização de alteração na destinação dos

²⁷ A estratégia central do governo federal brasileiro estabelecida no III PND comprometia à educação “colaborar na redução das desigualdades sociais, voltando-se preferencialmente para a população de baixa renda”, o que assemelhava-se à estratégia do Bird de buscar medidas compensatórias para proteger os pobres durante períodos de ajustamento econômico, como forma de aliviar tensões.

²⁸ A “cooperação técnica” à educação foi tratada pelo Bird como mais um projeto econômico com corolários de inflexibilidade financeira e de condicionalidades técnicas e econômicas, interessava-lhe nesse sentido manter condições de pagamentos que proporcionassem a maior taxa de retorno possível. Assim, se antes dos anos 80 a taxa de juros dos empréstimos nunca ultrapassou mais que 8,0% a.a., a partir dos primeiros anos desta década adotou-se uma política de empréstimos na qual: i) a taxa de juros era variável de acordo com o custo do dinheiro no mercado internacional; ii) acrescentava-se mais 0,5% sobre o total dos empréstimos tomados pelo banco nesse mercado, que constituiriam as reservas para os empréstimos aos países receptores; iii) exigia-se o pagamento da “taxa de compromisso” correspondente à cobrança de 0,75% a.a. sobre os recursos não utilizados pelos tomadores. A respeito consultar, Fonseca (1991) e Araújo (1991).

recursos, que necessitavam ser negociados e aprovados junto ao Bird. Essa conjugação de imposições técnico/burocráticas acarretou grande “amarração” para a utilização dos recursos que, somadas à incompetência da burocracia do Ministério e dos municípios levou a grandes perdas de recursos no processo de gasto do Edurural²⁹. Devido a essas características, adaptou-se ao programa um sistema de representação e intermediação de interesses que favoreceu sobremaneira o poder de influência dos dirigentes do Ministério e do Bird, daquela parcela de técnicos e burocratas que vieram a compor a UAP e dos especialistas externos (consultores). Os dirigentes municipais beneficiados pouco podiam interferir nas decisões de gastos, cumprindo o papel de “vassalagem” que lhes fora reservado aproveitando, quando muito, as oportunidades políticas de realização de gastos de grande visibilidade, em um momento de grandes restrições de sua capacidade financiamento. Aos municípios não escolhidos não havia como recorrer da decisão, cabendo a aceitação passiva de sua não inclusão.

A formulação e implementação do Edurural representou para os dirigentes e a burocracia da Seps uma experiência positiva, já que esses recursos foram uma importante verba extra-orçamentária exclusiva, que permitiram o financiamento de componentes de grande visibilidade política importantes para a consecução dos objetivos da direção ministerial, além de ter dado à burocracia especializada da Seps a sensação de grande poder de decisão sobre os gastos e melhores condições de trabalho e remuneração. Estes resultados arremeteram a burocracia e os consultores da Seps, com o apoio da direção ministerial, a trabalhar em cima de outro projeto de financiamento junto ao Bird. O novo projeto se enquadrava na outra estratégia pretendida pela coalizão governante para a intervenção estatal na área de educação, que era, de acordo com o III Psec, a prioridade à educação nas periferias urbanas.

Depois de dois anos de formulação e negociação com o Bird, foi assinado, no apagar das luzes do governo Figueiredo, em 25 de novembro de 1984, o acordo MEC/Bird-2412 (Monhangara), no valor de US\$ 80 milhões, que tinha como delimitação básica a destinação dos recursos ao financiamento de gastos com a educação básica das regiões norte e nordeste. Com o aprendizado anterior e as condições político/institucionais vigentes de maior flexibilidade no processo decisório, os dirigentes do Ministério procuraram estabelecer uma estratégia de distribuição dos recursos mais abrangente, de tal forma que os gastos fossem especificados apenas

²⁹ Na nota técnica ao secretário geral: *Uma avaliação do Edurural*, de novembro de 1985, constatou-se que quando o programa deveria ser encerrado, o total de recursos executados, até setembro de 1985, tinha atingido apenas US\$ 41 milhões (Bird e contrapartida), ou seja, 45,0% do montante previsto. Os itens programáticos atingiram apenas 50% de execução, a única boa execução eram com os gastos com a administração do programa, que extrapolou a meta. Outra conclusão, também, foi que de US\$ 17,0 milhões desembolsados pelo Bird, o governo brasileiro já tinha pago como serviço da dívida, cerca de US\$ 7,0 milhões, ou seja, 40% do que foi desembolsado.

por grandes componentes e por regiões, ficando abertos para as “negociações políticas”. No entanto, o Bird e seus consultores não abriam mão de que a tomada de decisão, a respeito dos valores mais abrangentes, ocorresse tomando como base os mecanismos de decisão decorrentes dos procedimentos técnicos, conforme instruções e orientações específicas fornecidas pela gerência do acordo. Essa série de procedimentos intitulada de “Macroplanejamento”³⁰, procurava definir a alocação da capacidade de gasto prevista para o Monhangara.

Foram os dirigentes e burocratas especialistas do Monhangara que definiram, seguindo essa metodologia, que a área de atuação do programa ocorreria em 25 municípios com população superior a 20 mil habitantes, 50% dos quais residentes em zonas urbanas, e que apresentavam no período de 1970-1980 uma taxa média geométrica de crescimento anual da população urbana superior à taxa média brasileira de 4%. Esses indicadores foram os balizadores da definição dos gastos por estados e componentes de gastos. Em função deste resultados eram, em seguida, assinados convênios entre o MEC e os estados e entre os estados e os municípios integrantes do programa, definindo metas, recursos e atribuições dos órgãos envolvidos. Ou seja, era definida, *a priori*, a capacidade de gasto de cada participante em nível regional, o que diminuía os conflitos pelos recursos, levando a disputa para o interior dos centros de decisão regional, entre as diversas localidades pretendentes.

Esses elementos racionalizadores davam força à ação da burocracia especializada dos programas, que contava com a aliança dos burocratas e consultores do Bird, avessos às mudanças³¹ que cada novo ministro, em maior ou menor escala, sempre pretendia efetuar nos programas. Os conflitos ocorriam tanto no interior do Ministério, devido às constantes investidas para a utilização política dos recursos, quanto por parte dos aliados políticos regionais dos dirigentes ministeriais. Por isso, os grandes conflitos ocorriam não no momento da programação da capacidade de gastos, e sim no momento da execução dos gastos. No centro da disputa estava o fluxo irregular dos recursos para os estados, com atrasos na chegada dos recursos financeiros, em grande parte, devido

³⁰ Para maior detalhamento consultar MEC/Seps (1985).

³¹ Um exemplo destas mudanças ocorreu no início da Nova República, quando o novo ministro da Educação, Marco Maciel, aproveitando-se da não-execução de, aproximadamente, 50% dos recursos do Edurural, produto da incompetência administrativa do Ministério, negociou e conseguiu junto ao Bird, adequar o Edurural a suas diretrizes e estratégias políticas. Para tanto desenvolveu uma longa negociação, que se iniciou com a C/GM n.º 436 de 15/07/85, na qual encaminhava à apreciação do presidente do Bird, uma proposta de alteração do Acordo relativo ao Edurural. Nesta proposta, ficava clara a estratégia de adequar o projeto aos princípios e às novas diretrizes do que se intitulava “Programa Educação para Todos”, principalmente ao sugerir duas linhas de ação básicas, a primeira era desenvolver ações complementares ao Edurural e a segunda efetuar ações preparatórias do Projeto Nordeste, que seria um novo acordo a ser financiado pelo Bird. No entanto, esta proposta escondia a real estratégia de expandir a ação do Edurural para 137 novos municípios escolhidos pelo novos dirigentes do Ministério, onde se pretendia gastar cerca de US\$ 12 milhões, ou seja, 15% dos recursos previstos para o programa.

à pouca capacidade gerencial de cada estado e do próprio MEC e, também, aos procedimentos administrativos tortuosos de repasses de recursos fixados pelo Bird. A figura A9, mostra a complexidade técnico/administrativa envolvida no fluxo do processo de gasto dos acordos internacionais com o Bird.

Após a contratação destes acordos o que se seguiu, no restante da década de 80, foi a implementação desses dois programas sem maiores alterações nos processos de gastos e o começo da elaboração e negociação de um novo projeto denominado Projeto Nordeste, que foi assinado no começo da década de 90.

2.3. Conclusão

O trabalho de recuperação do processo de gasto da educação básica mostrou que durante a década de 80, aumentou-se, ainda mais, o já complexo e conflituoso arranjo institucional para a formulação e implementação das ações de educação básica, com a inclusão de um terceiro centro de decisão. Assim, além da Seps que efetuava a coordenação e supervisão ministerial, cooperação técnica financeira a distribuição de recursos e do FNDE que cuidava das atividades de administração, aplicação e regulação dos recursos financeiros, foi acrescido um terceiro, as gerências de acordos internacionais, criado no começo da década, para efetuar a distribuição de recursos dos contratos de financiamento com o Bird, voltados exclusivamente para as regiões norte, nordeste e centro-oeste.

A maior fragmentação do processo decisório impulsionou, ainda mais, a perda da visão global dos problemas do setor, o desperdício dos recursos e o conflito interburocrático, pois cada órgão, mesmo tendo suas atribuições definidas, procurava adentrar na órbita de atuação do outro. Neste sentido o relacionamento entre os órgãos, mesmo hierarquizado formalmente, era pouco respeitado pelos dirigentes e pela burocracia, prevalecendo na resolução dos conflitos a proximidade ao ministro.

Uma estrutura decisória com essa configuração foi fator de alavancagem política e de manutenção das estruturas burocráticas envolvidas, uma vez que as interações entre os diversos atores na defesa de seus interesses se deslocavam de um centro para outro, tornando os contatos bastante flutuantes em frequência e intensidade, sendo utilizados a favor dos interesses dos dirigentes do Ministério e daqueles que tinham acesso a informações privilegiadas. Os atores externos ao MEC tomavam como regra básica, direcionar suas demandas para todas as agências

burocráticas, e desenvolver suas pressões sobre aquele que tinha maior domínio conjuntural sobre a definição da capacidade de gasto setorial.

A recuperação dos mecanismos de decisão e dos conflitos no processo de gasto revelou, também, que o modo de decisão que prevalecia nos anos 70 ao entrar em colapso, forçou os dirigentes do MEC a aceitar uma concepção de programação mais flexível e participativa, que acabou com a *rigidez alocativa* e o *dirigismo* da programação. As alterações no processo de decisão ocorreram em dois grandes movimentos no interior desta arena decisória setorial, independentemente das gestões ministeriais. O primeiro, foi empreendido pela burocracia da Seps e apoiado pela direção ministerial, procurava imprimir uma racionalidade técnica ao processo de gasto por meio do PTA. Era uma tentativa de estruturar um arcabouço técnico/burocrático de controle da demanda política e que, também, conferia maior legitimidade à repartição da capacidade de gasto setorial. A burocracia da Seps pretendia se fortalecer, diante da perda de comando sobre a definição dos gastos que as “negociações políticas” acabavam por retirar de suas atribuições e dos desgastantes embates com o FNDE.

O segundo movimento, foi empreendido pelos dirigentes do Ministério e ocorreu mediante às mudanças de rumo na direção dos gastos, com o privilegiamento dos municípios e a tentativa de diminuir os recursos direcionados para as unidades federadas. Não podendo mais contar com o *dirigismo* e a *rigidez alocativa*, os dirigentes ministeriais forçaram uma reformulação nas estratégias de distribuição dos recursos de competência federal, com objetivo de obter vantagens político-partidárias. Esta estratégia se fazia acompanhar por um discurso descentralizador, no qual a inclusão/exclusão dos atores ocorria de acordo com as circunstâncias e interesses dos dirigentes ministeriais, configurando o que foi denominado por Mello e Silva (1992) de a “descentralização que vem de cima”.

A direção dos gastos para os municípios não pode ser confundida com ampliação do espaço de decisão, pois não significou descentralização no sistema decisório e nem alteração mais profunda na trama de interesse setorial, pois não garantiu a participação constante dos dirigentes municipais nas decisões relevantes. Significou, apenas a abertura de um canal de acesso institucional para que os atores locais apresentassem suas demandas por recursos federais sem a intermediação dos dirigentes estaduais. Esta política de gasto atraía estes atores de forma fragmentada e competitiva, com cada dirigente municipal nunca sabendo se podia, ou não contar com os recursos, até completar a rodada de “negociação dos gastos” com os dirigentes do Ministério, que tinham grande margem de manobra para o atendimento das demandas daquele segmento político aliado ou que, possivelmente, se tornaria aliado.

Diante a mudança da direção dos gastos desfavorável aos estados, seus dirigentes procuraram reagir estabelecendo uma forma de integração de interesses para fazer a intermediação de suas demandas por recursos frente ao MEC. Para tanto, criaram o Consed, privilegiando a ação coletiva para enfrentar os dirigentes do Ministério e, com isso, fazer valer os seus interesses comuns, não caindo no jogo de competição onde todos acabariam perdendo. A estruturação desta representação de interesses foi a forma mais eficaz de acentuar o poder do grupo dentro da arena decisória e, desta forma, procurar conter o MEC e, ao mesmo tempo, estabelecer uma ordem não competitiva dentro de seu respectivo setor de atuação, principalmente, entre aqueles estados que eram oposição ao governo e, também, porque possibilitava a formação de alianças estratégicas com os secretários de educação ligados ao partido do governo, em torno de pontos comuns.

Portanto, as transformações ocorridas no processo de gasto foram de três tipos: na primeira, observou-se a inclusão fragmentária e competitiva dos atores locais; na segunda, houve uma tentativa de excluir os interesses estaduais, que, reagindo, procuraram pressionar o Executivo Federal por meio de uma constante fiscalização e terceira houve de fato a inclusão do Bird³². No entanto, as alterações nos mecanismos decisórios e no modo de interação dos interesses não foram suficientes para causar modificações substantivas no formato básico da trama setorial que manteve o núcleo limitado de participantes, com a atribuição e poder de iniciativa e de coordenação sendo exercido pelos dirigentes setoriais, que contando com a burocracia especializada, conseguiram administrar politicamente as pressões provenientes das representações coletivas e assimilar a seu favor, a inclusão do Bird. Com isso, facilitaram o atendimento das demandas particularistas e individuais e puderam realizar uma grande politização dos gastos, na direção da satisfação dos interesses do segmento da coalizão governante que estivesse a frente do MEC.

³² Os contratos de financiamento junto ao Bird significaram, de fato, a inclusão de um novo ator na arena setorial, com forte recursos de poder e que estava disposto não só a financiar o setor, mas, também, influir nos rumos da política de educação básica. Para alguns autores como Melo (1990), as agências internacionais – BID e Bird – eram atores cada vez mais importantes no processo de formação das políticas públicas. Esta, também, era a conclusão de Fonseca (1991), para o caso específico da política educacional federal. Para Fiori (1991), nos documentos do Bird, as proposições, em face da crise dos países não-industrializados, assumiam a forma de uma análise claramente *policy-orientend*.

Capítulo 3

Processo de gasto público da educação superior

3.1. Arena setorial da educação superior

No final da década de 70, o processo de gasto público associado à educação superior era desenvolvido de duas formas. Na primeira, os recursos eram descentralizados e os gastos estavam associados a ações desenvolvidas diretamente pelas Ifes (autarquias e fundações). Na segunda, os recursos eram centralizados e utilizados no desenvolvimento de uma série de programas de responsabilidade da Sesu, Capes e Premesu (depois Cedate).

Para o financiamento dos gastos descentralizados a estrutura jurídico/institucional do Ministério indicava que, as Ifes autárquicas tinham seu financiamento baseado nos recursos “ordinários” do Tesouro Nacional como fonte – quase exclusiva de recursos. As Ifes fundacionais, como extensão da descentralização administrativa no âmbito universitário, deviam buscar a diversidade de suas fontes de recursos a fim de reduzir sua dependência relativa aos recursos provenientes do erário da União, o que nunca chegou a ocorrer de fato, ficando apenas na intenção institucional.[Bertero e Moura (1984)]

A estrutura de financiamento dos órgãos da administração direta – Sesu, Capes e Premesu – não determinava fontes de financiamento específicas que dessem garantia de recursos para o desenvolvimento de suas atividades. Em geral, eram indicações vagas que determinavam que suas ações seriam financiadas com recursos provenientes diretamente do poder público. Para o Premesu e a Capes, havia a possibilidade explícita desses órgãos funcionarem como captadores de recursos, juntos às agências de financiamento internas ou externas.

O processo de gasto público era, ainda, regulado pelas determinações do II Psec, que fixava para cada Ifes os gastos a serem atingidos para os cinco anos do Plano¹. A rigidez dos gastos como produto do *dirigismo* da programação refletia o aspecto tenebroso do sistema, no qual os dirigentes das Ifes eram não mais que delegados do sistema político vigente². Para tanto, os

¹ Na parte 3, volume nº 1 do *Plano Geral de Aplicação*, associado ao II Psec, fazia-se constar a programação detalhada a cargo das entidades da administração direta e de suas supervisionadas, contendo uma estimativa de dispêndios governamentais – 1975/79, além da programação geral dos gastos por unidade orçamentária, categoria de despesa (pessoal e outros custeio e capital), fonte de recursos e programas e subprogramas orçamentários. Nas Ifes, indiferentemente do regime jurídico, a *rigidez alocativa* era ainda mais sentida porque só admitia-se a previsão de gastos nos seguintes programas orçamentários: administração setorial; dívida; pesquisa; ensino de graduação; ensino de pós-graduação; extensão; desenvolvimento de *campi*; e treinamento de recursos humanos.

² Os atores internos das Ifes – dirigentes, professores, técnico/administrativos e alunos – não conseguiram gerar forças suficientes para se contrapor e combater esse *dirigismo* por alguns motivos. Primeiro, porque a organização social no interior dessas instituições foi esmagada pelo peso do arbítrio, a escalada repressiva

dirigentes do MEC utilizavam a “arma” mais eficiente para controlar a ação da universidade pública, que era controlar com “mão-de-ferro” o processo de gasto das Ifes, fazendo com que o diálogo na arena setorial ocorresse de forma subordinada e fragmentada. Com isso, o princípio da autonomia financeira das universidades – consagrada na Lei nº 4.024/61 e revalidada no Art. 3º da Lei nº 5.540, de 28/11/68 – era mera peça de retórica.

Os gastos centralizados na Sesu com programação direcionadas para as Ifes, foram periféricos, principalmente após segunda metade da década de 70. A Sesu perdeu sua capacidade de intervenção direta nas Ifes, com a eliminação de uma diversidade de pequenos projetos prioritários e não-prioritários que constavam em seu orçamento. A programação direcionada às IES não-federais foi o único projeto de expressão em termos de capacidade de gastos que ficou sob o controle da Sesu. [cf. MEC/SG (1980)]

Os dirigentes da Sesu, diante do esvaziamento da sua capacidade de intervenção direta, mas sabedores que os gastos das Ifes dependia de sua intermediação³, procuraram reafirmar sua posição, mediante o controle das linhas gerais do processo de gasto das Ifes, principalmente ditando montantes de recursos a serem destinados a cada instituição. Eram cifras, em geral, arbitrárias, gestadas sem maiores discussões, seguindo quando muito as ponderações da burocracia especializada e os limites orçamentários ditados pelo Ministro.

A burocracia especializada da Sesu, também, muito contribuía para o *dirigismo* dos gastos, ao criar uma série de procedimentos técnico-burocráticos às quais as Ifes tinham que se

atingiu duramente a direção das universidades, assim, “ainda em 1964, o CFE nomeou, por razões diversas, reitores *pro-tempore* nas seguintes instituições: UFPE, UFGO e UFF. Na UFPB, o reitor Mário Moacyr Porto foi destituído das suas funções na mesma data pelo Coronel Artur Duarte Caudal”. [Germano (1993)] Nos anos 70, o mesmo ocorreu de forma direta e indireta com outras Ifes. O segundo motivo era que os reitores e diretores de escolas, em geral, eram indicações do sistema federal e estavam comprometidos com as proposições e políticas federais. Os “cristãos novos”, isto é, os revolucionários adesistas, multiplicaram-se em zelo e diligências para “mostrar serviço” às autoridades militares” [Germano (1993)], os demais dirigentes eram decorrentes da indicação dos reitores, logo se aproximavam destes e não iam criar maiores problemas. Houve, também, a adesão de grupos inteiros, no qual alguns não queriam apenas “mostrar serviço”, mas consolidar posições pessoais, no âmbito das instituições, ainda que à custa da eliminação de possíveis concorrentes que se situavam em oposição no plano político e mesmo acadêmico. Foi marcante também a colaboração de intelectuais oriundos das universidades com o regime militar, que tanto exerceram atividades na cúpula do sistema como participaram nos escalões intermediários da administração, nas comissões, grupos de trabalho e nos colegiados. O terceiro motivo era que as Ifes também tinham sua quota de responsabilidade pelo lado técnico, uma vez que não se aparelharam para contrapor o *dirigismo* orçamentário do executivo federal, pois, como afirma Melchior (1980), “as Ifes nunca tiveram a consciência correta da importância da elaboração orçamentária e de previsão de necessidades da universidade” pois tinham até então convivido com a expansão dos gastos e o momento agora era de retração, contenção e reordenamento dos gastos públicos. Ao mesmo tempo, os reitores mais combativos viram sua capacidade de acesso às autoridades ministeriais reduzidas, o que diminuía conseqüentemente os recursos para essas instituições.

³ Essa dependência devia-se a que: i) a maioria da capacidade de gasto dessas instituições era proveniente de recursos do Tesouro Nacional de responsabilidade do MEC; ii) a determinação dos gastos, ao basear-se no II Psec, oferecia pouca flexibilidade para a programação; iii) no interior das Ifes ainda não havia suficientes resistências às políticas centrais.

adequar⁴. Essas rotinas davam grande margem de manobra aos dirigentes e a burocracia da Sesu para controlar e dirigir os recursos destas instituições, tanto no momento de elaboração orçamentária, quanto na execução orçamentária e financeira.

Portanto, a marca fundamental do processo de gasto público, naquele momento, era a *centralização* das decisões, *rigidez alocativa* dos dispositivos normativos e institucionais e o *dirigismo* da programação dos gastos, que manifestaram-se no II Psec, nos orçamentos anuais fixos e programas desenvolvidos nos órgãos do MEC que limitavam as possibilidades de diversificação e ajustamento das modalidades de gastos às necessidades da educação superior gestada nas Ifes. Neste contexto, adaptou-se um sistema de representação de interesses que privilegiava o poder de influência e os interesses do ministro e de sua facção na coalizão governante e da burocracia ligada à Sesu. Alguns setores ligados à direção das Ifes conseguiram estruturar instâncias de representação de seus interesses para participar do processo, como o Crub, só que tiveram espaços reduzidos. Os professores, os técnico/administrativos e os alunos não tinham conseguido, ainda, gestar forças suficientes para contrapor e combater os atores acima, sendo tratados como objetos passivos de decisões, alguns, foram cooptados e não lhes interessava mudar o rumo dos acontecimentos.

Além desses aspectos, o panorama tradicional do ensino superior federal chegou ao final dos anos 70 totalmente modificado. O novo perfil das universidades federais era o de verdadeiras cidades, com sofisticadas redes de serviços, hospitais, restaurantes, bibliotecas, centros esportivos, sistema viário, crescimento significativo do número de alunos, de professores e técnicos/administrativos e das atividades de ciência e de ensino⁵.

Diante a rapidez das modificações do sistema a gestão do processo de gasto realizada pela Sesu, não controlou a expansão e a definição das áreas prioritárias, não impediu que as distorções

⁴ A burocracia da Sesu tinha como responsabilidade: i) receber e consolidar os cronogramas de desembolso relativos aos projetos e atividades das entidades supervisionadas; ii) elaborar os planos de aplicação e de distribuição referentes às dotações globais apropriados no orçamento, e suas posteriores reformulações; iii) analisar e aprovar os pedidos de auxílio financeiros procedentes das Ifes, com a finalidade de suprir deficiências orçamentárias de investimento e de manutenção, e iv) acompanhar mensalmente as despesas com pessoal e encargos sociais das Ifes, no sentido de melhor dimensionar e controlar a sua expansão e a abertura de créditos adicionais. [MEC/Sesu (1979)]

⁵ Os principais indicadores que demonstravam o novo perfil do sistema de ensino superior federal, principalmente a partir de 1973, e a necessidade de maiores gastos eram os seguintes: i) contratos com pessoas jurídicas para a prestação de serviços de limpeza, vigilância e outros, mais onerosos do que os anteriormente realizados com pessoal próprio das universidades; ii) aumento natural de unidades telefônicas; iii) implantação de *campi* universitário em grande número de universidades; iv) implantação de cursos de pós-graduação e diversificação de sua oferta; v) ampliação e diversificação das atividades de pesquisa científica e tecnológica; vi) manutenção de centros de computação; e vii) a implantação do regime de 40 horas e dedicação exclusiva do magistério superior. Esses indicadores podem ser acrescidos de outras questões mais específicas, de que são exemplos o aumento do custo com despesas constantes (água e esgoto, energia elétrica, telefones), a ampliação e criação de hospitais universitários, melhorias das bibliotecas, laboratórios e ampliação dos restaurantes universitários; instalação de equipamentos científicos em grande escala. (OP, 20/05/79)

relativas às desigualdades salariais e funcionais se acentuassem⁶ e muito menos impediu a crescente heterogeneidade estrutural entre as Ifes, que se traduziu em diferenças acentuadas de capacidade docente, eficiência pedagógica e de infra-estrutura física, entre outras que afetam o nível da educação e formação profissional⁷. Consequentemente, o processo de gasto setorial ficou diante de duas questões fundamentais: necessidade de se estabelecer um novo perfil para a gestão do gasto e um aporte crescente de recursos.

A direção do MEC que se iniciou ao final dos anos 70 (gestão Eduardo Portella), diante a esse quadro, declararam explicitamente como problemas: o excessivo e freqüente conflito do conjunto de normas e a forte concentração das estruturas decisórias, que inibiam a flexibilidade e atualização dos planos e programas de ensino e pesquisa e impediam a participação das comunidades docentes, discentes e as entidades civis. Portella também admitia que a educação superior deveria “ajustar o ritmo de crescimento dos recursos à expansão do sistema, reexaminando os critérios de distribuição dos meios financeiros”. [MEC/SG (1979)] A solução para as Ifes, no entender de Portella, era a “implantação de regime de autarquias especiais e de outros modos de desenvolvimento organizacional, permitindo operacionalizar os princípios de autonomia e democratização das estruturas universitárias”. [ESG (1979)]

Esta postura teve influência na elaboração do III Psec, resultando na fixação de duas linhas básicas de condução do processo de gasto setorial: a *flexibilização* e a *contenção do crescimento* das Ifes. No que diz respeito à flexibilização, apesar de todo o discurso a respeito da necessidade de participação, o que ocorreu de fundamental foi a retirada de cena do *dirigismo* programático estabelecido pelo II Psec, não significando que o processo de gasto foi descentralizado, ou que a fragmentação e os múltiplos canais de acesso aos recursos públicos destinados ao setor foram extintos e, muito menos, que as *dotações globais*⁸ iriam ser praticada como elemento norteador de todo o sistema de gasto das Ifes, como queria o Crub. Os novos procedimentos

⁶ Uma das distorções mais sentidas dizia respeito às desigualdades de ordem salarial e funcional existentes entre as autarquias e as fundações, causadas inicialmente pela lei que estabeleceu as diretrizes do plano de classificação de gastos (PCC), criando o Grupo Magistério Superior para as entidades autárquicas de ensino, não incluindo as fundações de ensino como clientela do PCC, que mantiveram sua semi-autonomia que a condição jurídica de direito privado lhes atribuía em lei, passando cada uma a trilhar caminhos particulares em matéria de política de recursos humanos e de planos de carreira. [MEC/Sesu (1989)]

⁷ Os dirigentes do Ministério reconheciam que, apesar de todos esses controles, as “universidades – notadamente as federais – expandiram áreas tradicionalmente seletivas além da capacidade instalada e de recursos humanos disponíveis, sem definição clara de prioridades, em alguns casos dispersando esforços entre diferentes instituições”. [MEC/Sesu (1979)]

⁸ A sistemática das “dotações globais” significa a determinação de um valor global para a capacidade de gasto a ser destinado a cada Ifes, sem especificações dos tipos de gastos a serem efetuados. Isto podia ser um ingrediente para a autonomia orçamentária e financeira das Ifes, por permitir a alocação e a realização de gastos da forma que melhor lhes aprouvesse.

político/administrativos não precisavam mais obedecer à inflexibilidade anterior, mas continuavam a se pautar, em grande parte, nos aparatos técnico/burocráticos anteriores, com a direção e a burocracia da Sesu continuando a ter grande ascendência sobre as decisões de gasto, só que, dando abertura para que as Ifes ajustassem os detalhamentos internos à sua programação. Para conter o crescimento das Ifes os dirigentes do MEC elaboraram um orçamento para 1980 bastante conservador com a pretensão de não conceder suplementações de recursos, condizente com as prioridades fixadas no III Psec e com as dificuldades econômicas.

Essas grandes linhas de ação adequavam-se às diretrizes econômicas mais gerais, contidas no II PND, no entanto, não se adequavam a realidade das Ifes, pois como salienta Guzzo (1991), faltou a esses dirigentes compreender, principalmente, que “a consolidação institucional e infra-estrutural das universidades públicas deixava como efeito dramático a constituição de um novo corpo social que passava a se identificar essencialmente com essas instituições e delas e nelas fazer sua vida e seu protagonismo social”. Ou seja, esses dirigentes, além de subestimarem os conflitos emergentes, como por exemplo aquele localizado nas diferenciações salariais, não perceberam também que os programas de investimentos levados a cabo durante a década de 70 encontravam-se em momento de consolidação que demandaria continuidade dos gastos em obras e equipamentos e aumento de gasto para manutenção e custeio relativos aos investimentos já realizados.

Por isso, os problemas que não foram colocados na agenda do processo de gasto da educação superior como prioritários, logo no início do ano de 1980, batem na porta do MEC, mostrando o equívoco dos dirigentes do ministério. O primeiro a se manifestar foi a necessidade de suplementações orçamentárias decorrente dos maiores gastos com custeio e a manutenção⁹ das Ifes, uma vez que o novo perfil delas não se adequou ao “orçamento conservador” pretendido. Diante das pressões, o ministro recuou em seu entendimento de não dar prioridade às Ifes, reconhece a crise dos gastos e encaminha ao presidente da República, em caráter de urgência, um pedido de crédito suplementar. O segundo problema estava relacionado às distorções ocorridas na carreira e nos salários dos docentes das Ifes autárquicas, em consequência da Lei nº 6.508/79 – definiu os termos da política de pessoal – que gerou o distanciamento dos salários de docentes das Ifes autárquicas e fundacionais. Isto se somou aos antigos problemas decorrentes do Decreto nº 78.120/76, proibindo a admissão de pessoal nos quadros efetivos, e depois o Decreto nº 75.841/75, que determinou o “congelamento” do contingente docente das instituições federais autárquicas, e

⁹ Para Velloso (1987), o gradual achatamento relativo das verbas de outros custeios serviu sob medida ao projeto da Reforma Universitária, centrado em categorias próprias da lógica empresarial, como eficiência, eficácia e produtividade, o que induzia ao empresariamento da Ifes e subjugava sua autonomia”.

permitiu soluções contingências e a recorrência a mecanismos excepcionais, constituindo e expandindo um contingente de professores denominados “professores-colaboradores”¹⁰.

Devido a essas distorções, logo no começo da década de 80, o movimento dos docentes no interior das Ifes, principalmente das autarquias se agitou, representando o momento inicial das lutas pela aprovação do estatuto do magistério e das discussões em torno dos critérios para escolha dos dirigentes da Ifes. As fundações não tinham interesse de lutar pelo projeto de reestruturação da carreira do magistério e procuravam esconder ao máximo suas tabelas de vencimentos e vantagens, que podiam chegar ao dobro dos vencimentos das autarquias¹¹. As Ifes fundacionais, de acordo com a tabela 7, absorviam até 1984, cerca de 34% dos gastos com pessoal e encargos com apenas 25% dos docentes do sistema.

Tabela 7
Gastos com pessoal e encargos sociais das Ifes
recursos ordinários
1980-1989

Anos	Ifes		Em Reais mil de julho de 1994		
	Autarquias	Fundações	Total		
	(A)	(B)	(C)	A/C	B/C
1980	1.054.960	535.495	1.590.455	66	34
1981	1.112.200	577.067	1.689.267	66	34
1982	1.355.554	650.879	2.006.433	68	32
1983	1.084.325	556.907	1.641.232	66	34
1984	954.569	490.043	1.444.612	66	34
1985	1.413.234	494.038	1.907.272	74	26
1986	1.490.468	563.422	2.053.890	73	27
1987	2.195.288	719.817	2.915.105	75	25
1988	2.636.695	855.616	3.492.311	76	25
1989	2.997.161	999.054	3.996.215	75	25

Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD/Final de ano

¹⁰ Eram professores contratados de forma emergencial e provisória, de acordo com dispositivos facultados na Lei nº 6.182/74, mas que nas condições das Ifes autárquicas assumiam caráter permanente e generalizado. A manutenção dessa sistemática, paralelamente à necessidade de contratar docentes para atender à expansão das atividades do magistério, fez com que, ao final de 1979, as instituições autárquicas registrassem mais de 10 mil professores-colaboradores para um total de 33 mil membros do corpo docente (cerca de 1/3, portanto). [MEC/Sesu (1985a)]

¹¹ Uma ilustração desse fato encontra-se na matéria do Jornal *O Estado de São Paulo*, de 10/06/80 que relata: “numa reunião recente para discutir o projeto – revisão das tabelas de vencimento –, sem apresentar maiores detalhes, dois representantes das 14 fundações levantaram-se no meio dos trabalhos e foram embora, alegando que aquilo que seria reivindicado como ideal para este ano, nas autarquias, eles já possuíam há dois anos”.

A agitação no interior das autarquias durou o todo o ano, até que, no final de 1980, à medida que o protesto dos professores se exacerbava e conseguia mobilizar, contra o regime, setores sociais importantes, o impasse ficou colocado e os docentes das autarquias entraram em greve por mais de um mês, para forçar o atendimento das seguintes reivindicações: i)envio do anteprojeto de reestruturação da carreira do magistério à apreciação do Congresso Nacional; ii)reposição salarial de 48% a partir de março de 1980; iii) reajuste semestral; iv)revogação da Lei nº 6.733; e v) vinculação de 12% do orçamento da União para a educação. (FSP, 09/08/81)

A crise política gerada pela greve de 35 mil professores universitários das autarquias foi utilizada por alguns setores da coalizão governante, que sempre foram contra a permanência de Portela à frente do MEC, para desestabilizá-lo. Assim, ele acabou sendo demitido e substituído pelo general Rubens Ludwig, em novembro de 1980, a partir daí o governo intensificou a busca de soluções para a crise, introduzindo na agenda as demandas dos professores em favor da melhoria dos salários, procurando, com urgência, uma saída para o impasse como forma de restabelecer o controle da situação. No dia 11 de dezembro, isto é, duas semanas depois de ter assumido, o novo ministro apresentou aos professores, por intermédio da Andes, o atendimento das principais reivindicações, mediante o Decreto-Lei nº 1.820/80 e o Decreto nº 85.487/80, criou o Plano de Carreira do Magistério e fixou a nova tabela de vencimentos e enquadrando os professores colaboradores admitidos nas universidades até 31 de dezembro de 1979.

A solução da crise, de acordo com a tabela 7, em termos de impacto nos gastos, foi reduzida em torno de 5,5% em termos reais, menor do que o crescimento dos gastos das Ifes fundacionais, que no mesmo período registrou 7,8%. Apesar de ter atendido as principais reivindicações, algumas distorções foram cometidas e uma das mais sentidas foi a não inclusão dos professores colaboradores e auxiliares, admitidos após 31 de dezembro de 1979, que passaram a ser reconhecidos por “colaboradores-80”.

A nova direção ministerial percebeu, em seguida, que outro foco de problemas e conflitos estava na crescente necessidade de aumento dos gastos com o custeio e manutenção das Ifes, decorrentes de seu novo panorama e, principalmente reconheceu que havia grande capacidade de contestação política no interior das Ifes. Por isso, Ludwig utilizando a força de sua facção no interior da coalizão governante, conseguiu em 1981 e, principalmente, em 1982, ver atendida a maioria de seus pleitos por mais recursos. A opção estratégica na utilização desses recursos, em 1981, foi de alocá-los diretamente nos orçamentos das Ifes e não reforçar a intermediação da Sesu, como pode ser observado na tabela 8, a seguir.

Tabela 8
Gastos com outros custeios e capital na educação superior
Recursos do Tesouro Nacional
1980-1989

Em Reais mil de julho de 1994

</

Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD/Final de ano

Novamente, em 1981, o problema dos gastos com pessoal e encargos volta com força à agenda, devido ao não enquadramento dos professores "colaboradores-80". A reação dos docentes foi a greve, em que a Andes, reafirmando posição tomada pelas entidades regionais representativas dos professores, entendia que não havia motivos e argumentos válidos para que se mantivesse tratamento diferenciado. O conflito era o nível do enquadramento dos "colaboradores-80", pois o Decreto nº 85.487/80 afirmava que estes professores deveriam passar por um exame e ser enquadrados como auxiliares de ensino, o mais baixo nível da carreira, enquanto que os professores contratados até 31 de dezembro de 1979 foram efetivados como assistentes, um nível acima dos auxiliares. Outro motivo da crise era que no decorrer de 1981, acentuaram-se, vigorosamente, as diferenças salariais entre os professores das autarquias e das fundações. A reivindicação era de reposição salarial de 45% retroativos a março deste ano, com reajuste semestral a partir de setembro.

No desenrolar das negociações com as Ifes os desencontros entre dirigentes da Sese e dirigentes centrais ficaram patentes, pois, a solução que o ministro colocou frustrava a expectativa criada pelas manifestações públicas do secretário da Sese, professor Tarcísio Della Senta, que havia garantido aos reitores, que os professores "colaboradores-80" seriam enquadrados como professores auxiliares referência um. (JB, 28/07/81) Como as afirmações dos dirigentes da Sese não se concretizaram, os dirigentes da Andes passaram a negociar diretamente com o ministro, que envolveu, também, o Crub no processo de negociações. No final de outubro, o ministro recebeu a

Andes, que lhe apresentou uma série de reivindicações¹², duas das quais consideradas unanimemente como emergências: salários e equiparação entre colaboradores 79 e 80. No começo de novembro, o ministro Ludwig fez chegar o problema ao presidente da República em exercício, Aureliano Chaves, que determinou como “decisão de governo” a intenção de resolver o problema, para tanto solicitando a elaboração de estudos conjuntos entre o MEC, Dasp e Seplan/PR. (OESP, 05/11/81) Naquele momento, até as lideranças dos partidos e presidentes da Câmara e do Senado Federal estavam envolvidos, já que a Andes tinha encaminhado os documentos de reivindicações e os estava pressionando. Além do mais, a repercussão na imprensa era bastante acentuada.

Das duas reivindicações consideradas “urgentes”, o governo atendeu à do enquadramento dos “colaboradores-80”, que passaram a pertencer à referência 1(um) do nível de assistentes, já que o impacto orçamentário era menor que o impacto político que a crise estava causando ao governo. Na questão do reajuste salarial, como a Seplan/PR reagiu negativamente à idéia de estimar um índice de aumento diferenciado sem ter o cálculo sobre o reajuste do funcionalismo público para 1982, o governo tentou uma estratégia protelatória, prometendo aos professores autárquicos, em janeiro, junto com o aumento do funcionalismo, um reajuste diferenciado para reduzir as disparidades. Como esta era a reivindicação mais importante, as Ifes autárquicas entraram novamente em greve. Após 10 dias de greve, o ministro procurou os dirigentes do Crub para cobrar dos reitores uma solução, pois, no seu entender “cabe a eles resolver a questão dentro da autonomia universitária que tanto reclamam” (CB, 23/11/81). Ao mesmo tempo, cresceu o apoio aos docentes, no âmbito do Congresso Nacional, onde o presidente da comissão de educação da Câmara Federal, deputado Romulo Galvão, realizou mediações entre as partes, formando uma Comissão interpartidária para efetuar intermediações.

Depois de 20 dias de greve, no começo de dezembro os professores voltaram às aulas, após verem aprovado o aumento de seus vencimentos, para 1982, em aproximadamente 153%, índice que estavam reivindicando, não conseguiram a aprovação do aumento retroativo. Esta foi a solução que o ministro apresentou à comissão interpartidária da Câmara de Deputados, depois de ter se encontrado com o ministro Delfim Neto, do Planejamento. O impacto concreto dessas decisões, de acordo com tabela 7, foi um incremento real das gastos com pessoal e encargos para as Ifes autárquicas de 22%, em 1982. O mais espantoso foi que as fundações, mesmo sem terem realizado nenhum movimento reivindicatório, conseguiram um crescimento, em torno de 13%, em

¹² Além dessas reivindicações a Andes anunciava a necessidade de: i) mais verbas para a educação; ii) ensino público e gratuito; iii) democratização e autonomia nas universidades; iv) para os professores das universidades autárquicas, reajustes semestrais imediatos e reposição salarial de 45%; v) revogação da Lei nº 6.733, que retirou da comunidade os poderes para eleger seus diretores. (FSP, 24/09/81)

termos reais, o que só pode ser explicado pelo grau de interpenetração dos interesses dessas instituições e aqueles interesses presentes no interior da Sesu.

Os servidores técnico/administrativos a exemplo dos professores autárquicos, também queriam que a eles fossem estendidos os benefícios salariais já alcançados pelos professores universitários. Além do mais, por meio da Fasubra elaboraram um documento reivindicando tratamento igual entre os servidores autárquicos e os das fundações, que foi entregue ao ministro¹³.

No começo de 1983, o Ministério da Educação e Cultura estava sob outra administração – gestão Esther de Figueiredo –, ao mesmo tempo a crise econômica tomou vulto e o governo, cedendo às pressões do FMI, comprometeu-se a efetuar cortes orçamentários que iriam se refletir no orçamento de cada ministério. No MEC, o plano de contenção das despesas de outros custeios e capital coadunava-se às decisões de governo. No entanto, a ministra Esther de Figueiredo – na 36ª reunião do Crub em Natal-RN, no dia 25/01/83 –, afirmou que as Ifes não seriam atingidas, uma vez que os cortes abrangeriam uma porção reduzida dos gastos, devido às verbas do Ministério estarem alocadas majoritariamente para pagamento de pessoal e encargos sociais.

Para não atingir as Ifes, os dirigentes centrais do MEC descarregaram o ônus dos cortes nas despesas de custeio e manutenção nas unidades de gasto da administração direta – Sesu, Seps e SG –, poupando um confronto direto com as Ifes, reconhecendo a capacidade de coordenação e de recursos políticos deste grupo para mobilização de apoios dentro e fora do MEC e para influenciar a sociedade sobre a justiça de suas reivindicações. Procurou-se, também, transferir parte dos problemas para o decorrer do ano, pois, como explicou a ministra, na reunião com os dirigentes: “em 1983 não serão atendidos os pedidos de crédito adicional, uma vez que não estavam prevista ocorrências de excesso de arrecadação, salvo quando inevitável e integralmente compensado graças às redistribuições de dotações consignadas, ao próprio Ministério interessado”. (OESP, 27/01/83) Estas considerações demonstravam sua aceitação e passividade diante das determinações da área econômica do governo. Como as universidades mal chegavam com seu orçamento inicial, até o mês de junho de cada ano, como imaginar que elas fechariam o ano sem os créditos adicionais. Ou seja, os conflitos certamente ocorreriam, era só uma questão de tempo. O impacto negativo desta

¹³ As autarquias apresentaram aumento do quantitativo de servidores bem superior ao das fundações, porque o Decreto-Lei nº 1.874/81 permitiu a absorção de servidores, contratados em tabelas especiais mediante convênios e outros mecanismos de caráter transitório. Este crescimento foi apenas aparente, pois tais servidores já vinham desenvolvendo suas atividades nestas instituições em caráter precário, estando também já computados nos gastos de pessoal. As fundações, por terem mais flexibilidade na contratação de pessoal, puderam adotar procedimentos diferenciados quanto à definição e aplicabilidade da sua política de recursos humanos. [MEC/Sesu (1989)]

situação pode ser conferido na tabela 9, que mostra um decréscimo de cerca de 20,0% nos recursos destinados às Ifes em 1983.

Tabela 9
Demonstrativo das principais fontes de financiamento da educação superior
1980-1989

Em Reais mil de julho de 1994

Ano	Recursos do Tesouro												Outras Fontes		Total		
	Ordinário		Vinculado								Total (II)						
			Finsocial		Op. Créd.		Diret. Arr.		Total (I)								
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
1980	1.871.481	87	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.871.481	87	271.384	13	2.142.865	100
1981	2.020.434	88	-	-	58.867	3	-	-	58.867	3	2.079.301	90	222.876	10	2.302.177	100	
1982	2.333.799	89	-	-	40.042	2	-	-	40.042	2	2.373.841	91	242.861	9	2.616.702	100	
1983	1.850.700	88	-	-	19.494	1	-	-	19.494	1	1.870.194	89	224.348	11	2.094.543	100	
1984	1.630.424	87	-	-	69.335	4	3.829	0	73.164	4	1.703.588	91	171.950	9	1.875.537	100	
1985	2.165.718	88	-	-	53.151	2	2.100	0	55.251	2	2.220.969	90	244.979	10	2.465.948	100	
1986	2.449.524	85	-	-	84.885	3	2.315	0	87.199	3	2.536.724	88	330.709	12	2.867.433	100	
1987	3.337.098	85	32.064	1	142.914	4	1.208	0	176.186	4	3.513.284	90	402.621	10	3.915.905	100	
1988	3.991.814	87	61.865	1	119.258	3	2.571	0	183.694	4	4.175.508	91	435.363	9	4.610.871	100	
1989	4.380.495	92	-	-	17.568	0	923	0	18.491	0	4.398.985	93	340.141	7	4.739.126	100	

Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD/Final de ano

A intenção manifestada inicialmente pela ministra não resistiu às pressões, principalmente a intensa mobilização e articulação das representações de interesses ligadas às Ifes. Por isso, recua em sua posição inicial, levando ao presidente da República pedido de liberação de recursos orçamentários e de regularização dos desembolsos financeiros que estavam atrasados, além de mostrar ao presidente a necessidade de créditos adicionais¹⁴. Esta tentativa não surtiu efeito e a resposta da área econômica foi negativa, pois isso comprometeria as metas acordadas com o FMI, evidenciando que a ministra não encontrava ressonância e apoio no interior da coalizão governante.

O ano de 1984 começou com a política orçamentária e financeira apontando para: i) restrição na correção real dos orçamentos com relação ao ano de 1983, que não foi um ano bom; ii) continuação da política de contingenciamento de 12% dos recursos destinados a outros custeios e capital; iii) não haveria créditos adicionais; e iv) as desigualdades salariais entre autarquias e

¹⁴ O suporte técnico para a formulação deste pedido foi dado por documento concluído pelo Crub e entregue à ministra, no qual os dirigentes do Ministério foram advertidos sobre as consequências que poderiam ocorrer, devido não apenas a escassez de recursos mas, também, pelo não cumprimento pelo MEC do cronograma de desembolso dos recursos orçamentários. As reivindicações eram as seguintes: regularização dos repasses dos recursos, segundo cronograma; atualização dos recursos destinados a pessoal e encargos sociais; e suplementação de recursos orçamentários, de acordo com a carência já levantada pela Sesu. (FSP, 04/05/83)

fundações prosseguiram e se aprofundavam, ao mesmo tempo aumentava a heterogeneidade entre as fundações.

O reconhecimento de que a capacidade de gasto para o exercício seria bastante precária, levou os dirigentes do MEC a adotar uma concepção política de que caberia às universidades maior austeridade e responsabilidade sobre o desenvolvimento e reordenamento do sistema de educação superior. A recomendação a todas as Ifes era que fizessem remanejamentos orçamentários de modo a adaptar-se à difícil condição econômico financeira do governo e do agravamento da escassez de recursos destinados a área social, resultado da escolha de saneamento econômico realizada pelo governo. Essa transposição de responsabilidade era uma tentativa de passar para direção das Ifes o ônus do ajustamento o que significava pedir, às próprias instituições, que efetuassem uma contração na sua capacidade de gasto coadunada com as políticas restritivas do governo federal.

No entanto, como realizar tal política se não havia coincidência nos valores e interesses dos diversos atores envolvidos. Em vista disso, a própria Sesu, que até então tinha sido um aliado tático das Ifes, não conseguiu mais exercer este papel. As dificuldades orçamentárias começaram cedo, pois a inflação não se desacelerou e o orçamento das Ifes foi planejado conjugando duas estratégias restritivas: a subestimação dos gastos a serem realizados e a redução da capacidade de gastos, principalmente daquela destinada a outros custeios e capital, a patamares bastantes inferiores à média histórica. Os dados apresentados na tabela 9 mostram que os gastos, em 1984, foram os mais baixos da década de 80.

Diante dessa situação desconfortável os dirigentes das Ifes, considerando sua prática política/administrativa histórica de não-competição¹⁵ por recursos com suas co-irmãs, utilizaram duas estratégias: uma defensiva e outra de *voice*¹⁶. A primeira foi eminentemente interna às Ifes e dizia respeito à administração do processo de gasto, efetuando um aperto e compressão extrema de suas necessidades de custeio e manutenção, pagando apenas os serviços básicos e não gastando quase nada com as demais atividades de ensino e pesquisa. O mesmo procedimento ocorreu nos gastos de pessoal e encargos, mesmo com o agravamento do conflito salarial devido a redução dos salários. A segunda estratégia foi mais política e procurou mobilizar a comunidade acadêmica e a

¹⁵ A não-competição pelos recursos pode ser comprovada pela perpetuação da participação relativa no *rank* histórico, com pequena variação no decorrer do tempo, para cima ou para baixo. Isto ocorreu, principalmente nos gastos com pessoal e encargos sociais, com a variação em torno da média bastante baixa.

¹⁶ Hirschman (1970) definiu a estratégia *voice* como a tentativa de mudar a política, antes que escapar – buscar outras alternativas –, quer individualmente ou coletivamente, pressionando diretamente e indiretamente os dirigentes do Executivo e Legislativo, com a intenção de forçar mudanças na direção da administração, mediante diversos tipos de ação política, incluído a mobilização da opinião pública, a utilização da mídia. Por ser uma *political response* esta estratégia requer mais organização e comando de recursos.

sociedade para as dificuldades das Ifes e seu comprometimento com a sociedade, na expectativa de demonstrar o quanto eram justas suas reivindicações e com isso fazer chegar pelos diversos canais possíveis suas demandas aos tomadores de decisão.

Neste conflito, estavam colocados em campos opostos os dirigentes centrais do MEC, liderados por uma ministra com pouco apoio na coalizão governante, mas que seguia “a risca” a política de restrição de gastos. Do outro lado, havia um grupo de professores que tinham alcançado um grau de organização e centralização de recursos que permitia estratégias mais agressivas de defesa de seus interesses, além da entrada de novos atores que tinham ficado à margem do processo, como os técnico/administrativos, por intermédio da Fasubra. No meio do conflito estava o Crub, com papel de intermediário entre as partes, ora concordando com as posições de um lado, ora do outro¹⁷.

Refletindo as dificuldades das Ifes, no começo de abril, a Andes e a Fasubra entregaram à ministra Esther Figueiredo, com cópias para os ministros do Gabinete Civil e Seplan/PR e para o diretor-geral do Dasp carta com reivindicações salariais unificadas e solicitando soluções concretas para os problemas de custeio. (JB, 08/04/84) As soluções encaminhadas pelo MEC, Seplan/PR e Dasp procuravam dividir o movimento dando um reajuste de 20% além do reajuste do funcionalismo público, para os 45 mil funcionários técnico/administrativos das autarquias de ensino superior federais e enviar ao Congresso Nacional um projeto de lei que previa a aproximação gradual dos salários dos professores das autarquias aos das fundações.

Essa proposta, no entanto, não impediu a mobilização da categoria para a deflagração da greve geral, que foi uma das mais abrangentes e duradouras (84 dias) greves nacionais. Além da adesão maciça de professores e servidores, conseguiu forte repercussão social. No decorrer da greve, este movimento foi encarado pelo governo como tendo forte caráter político, por isso as negociações saíram da esfera do MEC e da Seplan/PR para o interior do Palácio do Planalto, que adotou uma estratégia de repressão ao movimento com a determinação de suspensão dos salários dos grevistas. A consequência da radicalização foi apenas a aprovação da proposta destinada aos servidores, as outras reivindicações não foram atendidas pelo governo.

Além da política econômica restritiva, havia, a partir desse momento, a questão política que colocava para o governo a necessidade de enfrentar a Andes, Fasubra e seus representados, que somados à UNE se pronunciavam a favor das eleições diretas, como mais uma manifestação da

¹⁷ Neste momento, o Crub foi encarregado pelo MEC de montar uma comissão especial para analisar as reivindicações dos professores e servidores das Ifes autárquicas. [Dias (1989)]

posição política da sociedade por maior “abertura política”¹⁸. Neste contexto, foi um procedimento estratégico o “sufocamento orçamentário” das Ifes, mediante um processo de gasto extremamente centralizado nas mãos do ministro da Seplan/PR, com os dirigentes centrais do MEC perdendo a capacidade das determinações dos gastos de sua pasta.

Portanto, o “sufocamento orçamentário” das Ifes não ocorreu apenas devido à crise econômica, mas foi uma estratégia política deliberada, por isso as Ifes experimentaram um dos piores resultados, em termos de capacidade de gastos, de todos os tempos. Nos gastos com outros custeios e capital, de acordo com a tabela 8, a queda foi de 41,0%, em termos reais, se comparados com os gastos do ano de 1980 e 48,0% relativo a 1981. Além disso, aprofundou-se, ainda mais a crise iniciada em 1983, com uma queda de 6,0% relativa a esse ano. Os gastos com pessoal e encargos, de acordo com tabela 7, sofreram a primeira queda real em relação ao ano de 1980, cerca de 9%, se comparado a 1982 a queda é extraordinária, chegando próximo a 30%. No que se refere ao nível dos salários dos professores, alguns comentaristas afirmavam que o “salário real desabou de um índice 100, em janeiro de 1982, para índice 43, em junho de 1984. Para restabelecer o perfil de consumo de janeiro a categoria deveria receber um índice de 170% de simples reposição”. (FSP, 22/07/84)

O legado dessa política para o ano de 1985 também era perverso: os recursos aprovados pela Seplan/PR e que foram reservados para a manutenção das Ifes eram bastante reduzido, apenas Cr\$ 132,0 bilhões, não eram suficiente para chegar ao primeiro semestre. Este número representava o descaso do governo em relação às Ifes, pois era quase o mesmo da solicitação de crédito adicional, para fechar os 04 (quatro) últimos meses, de Cr\$ 116,0 bilhões. Diante da política deliberada de achatamento dos orçamentos das Ifes era presumível que outras crises se sucedessem durante o ano seguinte.

A Nova República

No discurso feito por Tancredo Neves, candidato à Presidência da República pela Aliança Democrática, nas dependências da UNB, havia afirmações que foram importantes no início da Nova República, porque de certa forma representavam a matriz do pensamento a respeito dos problemas das universidades a ser seguida no interior da coalizão política que assumiria o governo em 1985.

¹⁸ Em reunião realizada no dia 07 de abril de 1984 com “os representantes da UNE, Fasubra e Andes, além de várias associações de docentes do país, constatou-se convergência clara, quase total de pontos de vistas dos vários membros das entidades quanto à movimentação pelas *diretas-já*, inclusive a realização da vigília cívica no dia 25 de março”. (JB, 08/04/84)

No que diz respeito aos gastos esse discurso enfatizou que um dos fatores geradores da crise das Ifes era decorrentes dos sistemáticos cortes nos recursos que lhes eram canalizados, acarretando a compressão dos salários, a heterogeneidade e precariedade na manutenção, faltas de insumos, etc.

A partir desse diagnóstico, Tancredo prometia: “este estado de coisas não deve e não pode continuar (...) é imperioso restituir à universidade suas condições de pleno funcionamento (...) é imprescindível promover uma substancial e efetiva modificação no quadro orçamentário das universidades públicas (...) é inadiável destinar os recursos financeiros para a adequada manutenção e ampliação das atividades de ensino, de pesquisa, de extensão”. (FSP, 23/11/85) Surgiu a idéia de uma *nova universidade pública*, que deveria ser revigorada em seus processos decisórios e ter assegurada “efetiva autonomia acadêmica, administrativa e financeira. Autonomia que não a desvincule do Estado nem signifique a definição de seus objetivos e modos de atuação, independentemente dos interesses sociais”. Tancredo, também, indicou que um dos caminhos para recompor a capacidade de gasto das Ifes passava pelo cumprimento da letra e do espírito do artigo 4º do parágrafo 176 da Constituição Nacional, que havia sido alterado pela Emenda de autoria do senador João Calmon.

O governo da Nova República encontrou o processo de gasto da educação superior marcado por uma capacidade de gasto bastante precária, configurando-se um momento de *escassez aguda*, em que era necessária a suplementação urgente de recursos para garantir o funcionamento, ainda que precário, das Ifes. Tancredo, em seu discurso de candidato, já havia reconhecido que as dotações para 1985 eram insuficientes se comparadas às historicamente destinadas às Ifes. A situação era tão grave, que o ministro Marco Maciel admitiu que se não fosse possível obter novos recursos, a partir de junho/1985 as universidades poderiam parar, além disso havia no horizonte os graves problemas da “valorização docente”, a começar pela questões salariais do conjunto dos professores e, também, dos funcionários das Ifes, que provocavam um clima de grande tensão e insatisfação demandando soluções rápidas e que implicariam grandes necessidades de recursos para serem efetivadas.

Portanto, naquele momento o processo de gasto foi marcado pelos seguintes fatos: i) a nova direção do Ministério não tinha uma proposta concreta a respeito de como gerir o processo de gasto neste setor; ii) a capacidade de gasto do Ministério, além de bastante precária, continuava sob forte condicionalidade externa, comandada pela área econômica do governo, com pressões para contenção dos gastos; iii) o Ministério estava sob forte pressão política proveniente das associações de interesses, como a Andes e Fasubra, no que diz respeito ao atendimento de suas demandas

específicas – salário e vantagens – de suas respectivas corporações e, também, do Crub e UNE nas demandas relativas às necessidades de manutenção das Ifes¹⁹.

A situação a longo prazo, entretanto, não era ruim para os novos dirigentes, pois algumas mudanças na estrutura de financiamento indicavam, no horizonte, a possibilidade da entrada de mais recursos que poderiam ser utilizados para beneficiar as Ifes, principalmente, se a “Emenda Calmon” fosse regulamentada. Era possível, também, aumentar e regularizar as transferências de recursos do Finsocial, quebrando-se parcialmente as fortes condicionalidades impostas pela área econômica, além de aumentar a arrecadação do salário-educação.

Diante dessa equação, a estratégia adotada pelos novos dirigentes caminhou em dois sentidos. A curto prazo, procurou efetuar a administração conjuntural das crises, centralizando na Secretaria Geral e no Gabinete do ministro a maioria das decisões a respeito dos gastos. A longo prazo, procurou ganhar tempo confiando a uma “comissão de alto nível”²⁰, criada pelo Decreto nº 91.177, de 29/03/85, a responsabilidade de apresentar subsídios visando à formulação de uma nova política para a educação superior, que definiria os destinos das instituições universitárias, com a pretensão de, a partir de suas recomendações, realizar a reforma da educação superior.

A administração da crise começou na primeira semana da nova gestão, com o ministro enfrentando o protesto dos professores das fundações, que ameaçavam uma paralisação se o MEC não autorizasse que as instituições pagassem 100% do INPC de reajuste retroativo ao mês de novembro de 1983, autorizado pelo CNPS, mas desautorizado pela ministra Esther de Figueiredo em seu último dia de trabalho. Como o reajuste já havia sido autorizado pelo órgão máximo da política salarial do governo, o ministro Maciel, sem grandes custos políticos, apenas retirou o veto da ministra e apresentou a solução favorável aos interesses dos professores.

Em seguida, as pressões dos reitores, via Crub, e dos professores por intermédio da Andes se direcionaram para a necessidade de mais recursos para cobrir os gastos com custeio e manutenção das Ifes, o que, reconhecidamente, estava muito abaixo das reais necessidades. O ministro Maciel procurou transferir o ônus da resolução do problema para as condicionalidades fixadas pela área econômica do governo, afirmando: “o dinheiro é muito pouco para a necessidade

¹⁹ As reivindicações da Andes e Fasubra, que foram endossadas em alguns pontos pelo Crub e UNE, eram as seguintes: i) mais verbas para as Ifes; ii) reajuste trimestral para todos igual ou superior a 100% do INPC; iii) reposição para as autarquias e fundações de 37% e 25% a ser dada em março a setembro para as fundações e em maio e outubro para as autarquias; iv) retirada dos projetos de lei de iniciativa do MEC sobre a autonomia e equiparação salarial entre autarquias e fundações; e v) suplementação de Cr\$ 3,87 trilhões para recuperação das plenas condições de funcionamento. (FSP, 10/05/85)

²⁰ No interior desta comissão foi instituída uma subcomissão de financiamento do ensino superior, composta por especialistas em financiamento da educação, que ficou encarregada de pensar soluções para o processo de gasto da educação superior.

da educação brasileira, já conversei com o ministro Dornelles, que prometia uma revisão importante, dando pelo menos mais Cr\$ 4,0 trilhões, esse ano".(OESP, 05/04/85) Afirmou, também, que havia pedido ao ministro João Sayad, da Seplan/PR, a liberação da indisponibilidade dos 25% dos recursos orçamentários. Como nada disso resultou em mais recursos para as Ifes, a Andes e a Fasubra promoveram o "Dia nacional pela valorização da universidades" para reivindicar melhores salários e mais dotações orçamentárias para as Ifes.

No meio do ano, como reflexo da recuperação da economia, houve uma revisão das receitas, pela Seplan/PR, na qual o MEC conseguiu um crédito adicional, destinado à manutenção das Ifes. No entanto, essa injeção de recursos não permitiu o atendimento do pedido de aumento salarial realizado pelos professores das Ifes, jogando-se para a frente o problema, com a promessa de aumento diferenciado para a categoria em julho, quando os funcionários públicos teriam aumento. Entretanto, a Andes e a Fasubra consideraram o atendimento as suas demandas insuficiente; no caso da manutenção, argumentavam, com o apoio do Crub, que a situação das Ifes era de tal penúria que a suplementação deveria ser bem superior. No caso das reivindicações salariais, a proposta do MEC era muito vaga e muito pontual, diante da extensão da agenda de reivindicações da Andes.

Para os dirigentes ministeriais, as reivindicações salariais eram o problema de mais difícil solução, e a crise mais temida, pois seu atendimento implicava grande impacto de gastos. No entanto, desde o início de 1985 se prenunciavam sérios problemas, devidos aos baixos salários e à grande heterogeneidade das tabelas salariais, o que ninguém sabia era a data exata da próxima greve.

Em agosto de 1985, os professores e funcionários das Ifes fundacionais, declararam greve, cujos motivos eram a enorme queda no seu poder aquisitivo, que vinha ocorrendo desde a criação do Cise²¹ e, também porque, a partir de 1984, as Ifes não conseguiram mais o beneplácito dos dirigentes da Sesu para aumentar seus gastos com pessoal e encargos sociais de forma indiscriminada. A crise salarial nas fundações foi tão grande que elas se viram obrigadas a romper

²¹ O governo criou pelo Decreto-Lei nº 1.971/82 o Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS), mais tarde denominado Conselho Interministerial das Empresas Estatais (Cise) – criado para criar constrangimentos à política de gastos de pessoal nas empresas estatais –, que tornou as fundações universitárias sujeitas a seu controle, assim como seus respectivos gastos de pessoal e encargos sociais, a exemplo do que ocorria com as autarquias pelo Dasp. Com isso, a arena decisória a respeito dos gastos relativos à política de pessoal situou-se fora da esfera de controle dos dirigentes do MEC. Na abrangência, escopo e detalhamentos a política de pessoal estava presa ao Dasp e ao Cise e no que diz respeito à fixação da capacidade de gastos, tanto orçamentários quanto financeiros à Seplan/PR e Minifaz.

com a estratégia anterior do “obscurantismo”²² de suas tabelas de cargos e salários, que causou uma heterogeneidade salarial, até então vantajosa para todas. De acordo com a tabela 7, o ano de 1985 foi o terceiro ano consecutivo que as fundações apresentaram crescimento negativo nos valores dos gastos com pessoal, se comparado com o ano de 1982.

As reivindicações dos docentes realizadas por intermédio da Andes, foram as seguintes: i) plano de carreira único das fundações; ii) equivalência salarial guiando-se pelos salários mais altos²³; iii) reajuste trimestral de salários não inferior à 100% do INPC; iv) reposição salarial de 38,5% sobre o salário reajustado em primeiro de setembro. Os técnicos/administrativos, além dessas reivindicações dos docentes, solicitavam um piso de três salários mínimos e reajustes trimestrais. A Andes completava a lista das reivindicações solicitando, ainda, o envio ao Congresso Nacional de projeto de lei estabelecendo aposentadoria integral para os docentes celetistas e a revogação do decreto que impedia a abertura de vagas para o magistério.

A forte pressão exercida pelas entidades representativas dos docentes e dos técnico/administrativos, o apoio dos dirigentes das Ifes, dos estudantes, além da boa receptividade no conjunto da sociedade, coadunando-se com o histórico dos anos passados, aguçaram a percepção dos novos dirigentes para uma questão crucial: se não estabelecessem rapidamente uma política de atendimento de parte das demandas desses grupos, dificilmente haveria possibilidades para o desenvolvimento de políticas que permitissem o atendimento do principal motivo que levava Maciel a aceitar dirigir o MEC; fixar uma imagem nacional de liderança política para Maciel, juntamente com a consolidação nacional do PFL.

Para esses dirigentes, diante das suas pretensões políticas, os gastos das Ifes e seus respectivos problemas representavam um estorvo, pois não seria pelos vultosos gastos realizados nestas instituições que chegariam ao objetivo que os havia levado ao Ministério. No entanto, o dado concreto era a impossibilidade legal e política de repassar os gastos com tais instituições para o conjunto da sociedade que usufruía desses serviços, pela cobrança de mensalidades, já que não

²² O Ministério desde 1982, pela Portaria nº 82/82, da Secretaria Geral, reconheceu este “obscurantismo” e se aproveitando das imposições do Cise, constituiu um Grupo de Trabalho para prestar assistência técnica e analisar os planos de cargos e salários, benefícios e vantagens dessas instituições, a serem submetidos à aprovação do Cise. Os dirigentes da Sesu, explicitamente, reconheceram, muito tempo depois, em 1989, que para o exercício de sua competência como órgão supervisor do sistema, era “de todo imprescindível que o Ministério tentasse redirecionar as normas adotadas pelas instituições fundacionais em decorrência de práticas administrativas questionáveis, e que estavam a causar disparidades e inversões insustentáveis pelo obscurantismo que cercara os procedimentos operativos que as tinham originado”. [MEC/Sesu (1989)]

²³ Esta proposta, estrategicamente, baseou-se pela tabela salarial das fundações que maiores salários pagavam – Universidade de Brasília (UNB) ou Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

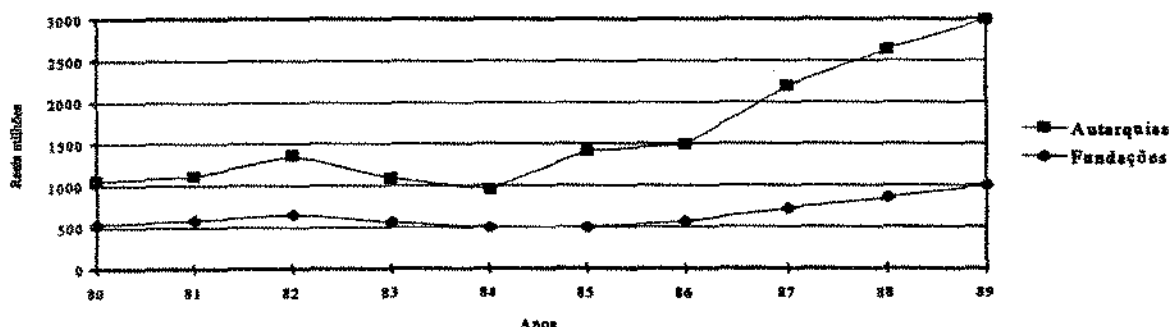
podiam ser privatizadas ou, então, transferir essa responsabilidade para os estados, pela “estadualização” das Ifes. Em resumo, se era inevitável conviver com as Ifes e utilizar recursos orçamentários nesta direção, então que os seus problemas não atrapalhassem seus propósitos, daí a disposição de gastar recursos orçamentários e financeiros para não perder recursos políticos.

Nas negociações da greve a primeira estratégia foi procurar neutralizar a ação dos docentes e técnico/administrativos dessas instituições, concedendo aumento correspondente a 100% do INPC de setembro e mais 4% de produtividade, que não foi aceita, provocando a necessidade de uma resposta de maior profundidade e de maior impacto nos gastos. Em setembro, estabeleceram-se as diretrizes para a criação do plano de cargos e salários das 16 Ifes fundacionais, que deveria estar pronto em dezembro e entrar em vigor no próximo ano. Vitória para os docentes e técnico/administrativos das fundações e garantia de “sossego” para o ministro implementar suas políticas preferenciais.

Essa política exigiu ampliação dos gastos e por conseguinte a aceitação das áreas econômicas – a arena decisória para ampliação de gastos em pessoal situava-se fora da esfera de controle do MEC, no Cise e, também, dependia do certificado de disponibilidade orçamentária dado pela Seplan/PR. No entanto, Maciel subverteu a ordem vigente, trazendo para si a responsabilidade definindo uma política de pessoal com sérios impactos de gastos, sem esperar a aprovação do Cise ou discutir a disponibilidade orçamentária com a Seplan/PR, demonstrando suas expectativas favoráveis quanto a estrutura de financiamento e que tinha apoio no vértice superior do sistema.

O gráfico 5, demonstra que a mobilização das Ifes fundacionais, que resultou no plano de cargos e salários, possibilitou ganhos e representou aumento dos gastos em pessoal e encargos já no ano de 1986, chegando a dobrar os gastos até o final da década de 80.

Gráfico 5
Crescimento dos gastos com pessoal e encargos sociais das Ifes
1980-1989



Fonte: Quadro de detalhamento da despesa - QDD/final de ano

As expectativas favoráveis²⁴ que a estrutura de financiamento indicava, propiciaram aos dirigentes do Ministério condições de administrar o outro lado da crise que, era marcado pela necessidade de maior aporte de recursos para cobrir os gastos de outros custeios e capital das Ifes. A direção dos gastos ocorreu mediante dupla estratégia: primeiro, efetuar a recomposição da capacidade de gasto da programação sob o comando direto dos dirigentes das Ifes, principalmente para sua manutenção e funcionamento; e segundo, reforçar a programação de iniciativa da Sesu de três formas: a)lançamento do Programa de Apoio à Educação Superior – Nova Universidade (PNU); b)continuidade do Pides; e c)incremento dos gastos previstos para o Programa de “Assistência Financeira a Entidades Universitárias não-federais”.

A primeira estratégia para a pacificação dos conflitos com os dirigentes das Ifes mantinha e aprofundava a perspectiva de recomposição da capacidade de gasto para outros custeios e capital, que vinha ocorrendo desde 1985, o aprofundamento dessa linha de ação, conforme os dados da tabela 8, ocorreu já em 1986 – facilitado pelo impacto positivo na capacidade de gasto do Ministério, principalmente, à vinculação de impostos para a educação – quando foram alocados recursos para outros custeios e capital, diretamente nos orçamentos das Ifes, que permitiram ultrapassar os gastos de 1980 e se aproximar do alocado em 1981 – o melhor orçamento que as Ifes tiveram para cobrir suas despesas com outros custeios e capital.

O processo decisório desses gastos continuaram seguindo os mecanismos anteriores: o modo de acesso era relativamente estruturado, envolvendo, principalmente, os dirigentes das Ifes – reitores e pró-reitores de planejamento – e os dirigentes e burocratas da Sesu, com baixa participação das associações de interesses paralelas às estruturas oficiais²⁵. Os dirigentes do Ministério até que facilitavam o acesso dos dirigentes das Ifes pela prática de contatos isolados e pessoais, apesar disso, prevaleceu a não-competição entre elas.

A segunda linha de ação ocorreu, principalmente, pela introdução do Programa Nova Universidade (PNU)²⁶, que ligou a gestão Marcos Maciel a um projeto de grande impacto político, do porte do Programa “Educação para todos” e indicava que os dirigentes do Ministério não abriam

²⁴ Havia as expectativas favoráveis relativas à entrada em vigor da Emenda Calmon, maiores repasses do Finsocial, melhor arrecadação do Salário-educação e, também, os ventos favoráveis da conjuntura econômica, ou seja, havia no ar a possibilidade de um momento de *escassez moderada*.

²⁵ As representações de interesses – Cnub, Andes, Fasubra e UNE – lutavam por mais recursos para as Ifes, mas pouco procuravam se intrometer no modo e na forma em que estas instituições dividiam, entre si, a capacidade de gasto que lhes era destinada pelo Ministério.

²⁶ Este foi o único programa destinado à educação superior que entrou como prioridade no I PND/NR. “O programa disporá de 1 trilhão de cruzeiros para financiamento dos projetos (...) a dotação aprovada será distribuída em despesas de custeio, capital e outros serviços”. [MEC/Sesu (1985b)] Este valor representa cerca de 50 (cinquenta) vezes a dotação orçamentária da Sesu para 1985.

mão de dar um tratamento centralizado à uma parte da capacidade de gasto adicional, em vez de alojá-la diretamente no orçamentos das Ifes. Aproveitando-se das experiências dos burocratas especialistas da Sesu, dos pequenos programas em andamento²⁷ e da experiência do novo dirigente da Sesu, Gamaliel Herval, que havia presidido o Crub, montaram um típico “programa de apoio e fomento”, pelo qual ocorreu o aporte adicional de recursos para a “revitalização” da universidade e a melhoria da qualidade do ensino superior.

A forma de acesso aos recursos ocorria mediante apresentação de projetos pelas IES interessadas e, também, de projetos de iniciativa da própria Sesu, com a decisão de gasto sendo tomada pelo exame do mérito dos mesmos realizados por comitês constituídos de consultores convidados e pelo corpo técnico da Sesu. No “primeiro ano foram apresentados cerca de 4 mil projetos, dos quais apenas selecionaram-se 1,5 mil. A primeira fase do programa só se completou em maio de 1986, com a assinatura de convênios com 86 universidades, que representavam apenas 20% da capacidade de gasto prevista inicialmente”. (OESP, 17/05/86) No final de 1986, de acordo com o Ipea (1987), “a ação de fomento transformou-se num massacrante vestibular. Dos sete mil candidatos, apenas 1990 foram aprovados (28%) e destes 870 foram contemplados com recursos em 1986”. Esses comentários e números espelham o inconveniente representado pelo procedimento de acesso aos recursos, que permitiu a pulverização e fracionamento de ações, aumentando os procedimentos burocráticos e os custos operacionais.

No entanto, se esse processo de gasto foi inconveniente para a eficácia na utilização dos recursos, sua abertura e flexibilidade na aceitação dos projetos foi extremamente conveniente ao atendimento das demandas específicas de algumas Ifes, pela prática de contatos pessoais isolados entre os dirigentes das Ifes e os dirigentes e a burocracia da Sesu, configurando o “sistema de vazamentos” da educação superior. O processo de gasto do PNU permitiu o atendimento de dois interesses: primeiro, coadunava-se com os interesses do ministro em constituir e propagandear um programa de grande impacto político, de poucos gastos, que carregaria a marca de sua gestão e neutralizava a pressão dos dirigentes das Ifes para recuperar os gastos em outros custeio e capital. Segundo, ao privilegiar o controle direto da Sesu sobre os gastos, que centralizou as discussões de mudanças e os recursos necessários à superação de alguns problemas existentes nas Ifes, o ministro

²⁷ Os dirigentes da Sesu reconheciam que o PNU, para ser factível, exigiu a “compatibilização dos diversos programas e projetos existentes na Sesu, tradicionalmente implementados sem outra forma de articulação que não a de recursos financeiros. (...) Em termos práticos, o PNU procurava integrar diversos e desconectados programas já existentes na Sesu, colocando roupagem nova em alguns deles (...) incorporando outros e criando alguns”. [MEC/Sesu (1985b)]

apaziguou o fronte setorial, reafirmando a importância dos dirigentes e burocratas especialistas da Sesu²⁸.

As gestões de Bornhausen e Napoleão seguintes ao ministro Marco Maciel tiveram como marca fundamental a “continuidade” no processo de gasto setorial, que se refletiu na implementação da programação já definida, com ênfase no PNU e na “Assistência Financeira a Entidades Universitárias não-federais”. O ministro Jorge Bornhausen trouxe para o interior do MEC um discurso “privatista”, querendo passar os gastos para aqueles que podiam pagar, em suas palavras: “eu acho que o ensino superior deve ser gratuito para quem não pode pagar” (FSP, 02/03/86) e tentou emplacar a discussão da “estadualização” das Ifes.

No período de 1986, até o final de 1988, três fatos marcaram profundamente o processo de gasto da arena da educação superior. O primeiro, estava ligado à captação de recursos, uma vez que as transformações na estrutura de financiamento deixaram de ser expectativas favoráveis: a Emenda Calmon foi regulamentada, aumentaram-se os repasses do Finsocial, melhorou a arrecadação do Salário-educação (cf. tabela 2) e, também, em 1986, o Plano Cruzado trouxe impactos favoráveis na arrecadação fiscal. Configurou-se um momento de *escassez moderada* no qual uma nova estrutura de financiamento, revigorada com fontes de recursos que podiam ser utilizados na cobertura de gastos das Ifes, propiciava a esses dirigentes condições de administrar os conflitos.

O segundo fato é que, respondendo às pressões dos setores empresariais do ensino que, deste 1986, estavam reivindicando a possibilidade de transformar-se em entidade de utilidade pública educacional com uma subvenção anual (FSP, 19/03/86), e em acordo com os valores “privatistas” do ministro Bornhausen, incrementaram-se os gastos com a atividade de “Assistência Financeira a Entidades Universitárias não-federais”, administrado pela Sesu²⁹. Pelos dados da tabela 8, este programa recebeu, em 1987, uma expressiva capacidade de gasto, algo em torno de R\$49,5 milhões, que representava 26,0% do que fora destinado a outros custeio e capital das Ifes. Este

²⁸ No documento de lançamento do PNU os dirigentes da Sesu reconheciam que esse programa, pelo que representava em termos de recomposição da capacidade de gasto da Sesu, reforçava sua posição como instância de coordenação da política nacional de ensino superior, constituindo-se em um instrumento de grande flexibilidade que lhe possibilitava concentrar e dar prioridade a ações e gerar uma resposta do sistema. [MEC/Sesu(1985b)]

²⁹ Os mecanismos de acesso aos gastos, de acordo com Xavier et al (1984), não eram rígidos e as informações prestadas nos formulários do *Manual de Instruções da Sesu*, tinham reduzida influência nas decisões. Os fatores determinantes na alocação dos recursos eram: i) quanto a IES recebeu no ano anterior, como base de proposta; ii) conhecimento da IES pleiteante por parte dos técnicos da Sesu: grau de envolvimento com a instituição, idéia do trabalho que realiza, etc.; iii) pressão política por parte da IES; e iv) compromissos políticos assumidos pelo MEC.

repasse de recursos financeiros se destinava principalmente a custear parte dos gastos com manutenção e funcionamento de um conjunto de 20 IES “confessionais e comunitárias”.

O terceiro fato estava ligado às soluções encontradas para a resolução dos conflitos relativos às reivindicações salariais dos docentes e técnicos administrativos das Ifes, que causaram grande impacto no processo decisório e no volume de recursos necessários. Desde a aprovação do Purce das fundações, em 1986, estava aberta a porta na direção da isonomia geral do sistema, como resolução mais duradoura dos conflitos trabalhistas. Assim, durante o ano de 1986 e, principalmente, no início de 1987, os docentes e os técnico/administrativos das Ifes, principalmente das autarquias, mobilizaram-se e conseguiram unificar suas reivindicações e ocupar grande espaço na mídia. Em março de 1987, entram em greve geral. As negociações foram conduzidas pela Andes e Fasubra, tendo fundamentalmente duas reivindicações: a adoção do plano único de carreira para os docentes e técnico/administrativos das Ifes e a isonomia salarial plena aos docentes e técnico/administrativos das autarquias e fundações.

As negociações para resolução da crise envolveram diretamente o ministro Bornhausen que, diferentemente de Maciel, endureceu sua posição com um argumento básico: não havia recursos disponíveis, no que era apoiado pelos dirigentes da área econômica. A intransigência ministerial foi quebrada a começar pelo frágil argumento, pois era do conhecimento de todos o impacto favorável da Emenda Calmon na capacidade de gasto do Ministério (observar tabela 1), somando-se a isso a pressão da Andes e Fasubra, que tinham grande espaço na mídia e apoio social e político, conseguindo isolar o ministro que viu-se na contingência de ter que engolir uma isonomia imposta pelo Congresso Nacional, pois a Câmara dos Deputados tinha aprovado por unanimidade o projeto de lei que regulamentava a isonomia.

Não restando outra alternativa a solução foi favorável aos interesses dos docentes e técnicos administrativos das Ifes, com a promulgação do Decreto nº 94.664, de 23/07/87 que regulamentou o Lei nº 7.596, de 10/04/87, definindo o Plano Único de Classificação e Redistribuição de Cargos e Empregos (PUCRCE), que corrigiu uma distorção histórica entre autarquias e fundações, iniciada, a partir de 1979, com a lei dos reajustes salariais semestrais³⁰.

³⁰ O plano de cargos e salários enfrentou sérias dificuldades para sua aprovação em porções da administração Central – leia-se Ministérios do Planejamento e da Fazenda – que o percebiam como mais um “acréscimo de despesas imprevisíveis” numa economia depauperada, no entanto, diante do grande poder de pressão dos docentes e técnico/administrativos das Ifes, o PUCRCE foi aprovado pelo Decreto nº 94.664, de 23/07/87. Este plano corrigiu distorções históricas entre as autarquias e fundações, acrescentando 40 novos itens na carreira docente, introduziu o concurso público, o sistema de promoção por mérito, o regime de Dedicação Exclusiva (DE), ano sabático, etc. Para melhor compreensão do processo de isonomia e da situação das remunerações dos docentes e técnico/administrativos das Ifes, na década de 80, consultar MEC/Sesu (1989).

O resultado prático mais evidente do PUCRCE foi que o processo de decisão a respeito dos gastos de pessoal tornou-se intrinsecamente amarrado aos interesses do “conjunto” dos docentes e técnico/administrativos das Ifes, indiferentemente das diferenças jurídico/institucionais que presidiam suas instituições – autarquias ou fundações. A unificação facilitou e potencializou a capacidade de ação da Andes e Fasubra, pois as reivindicações passaram a ser efetuadas em blocos e negociadas nacionalmente, não havendo espaço para as Ifes negociarem isoladamente. Também, diminuiu o poder dos dirigentes centrais e de sua burocracia, especialmente da Sesu, uma vez que as Ifes estavam niveladas em termos de gastos unitários com pessoal e encargos. Com isso, não havia mais a necessidade das Ifes manipularem e/ou traficar influência junto ao MEC para conseguir maior aporte de recursos para os gastos com pessoal.

Portanto, a partir de 1987, o processo de decisão a respeito dos gastos com pessoal, nesta arena decisória, estava unificado e enrijecido – o que uma Ifes ganha, a outra ganha –, e a mecânica de interação dos interesses facilitava o controle de uma Ifes sobre a outra, acabando com a flexibilidade para “acertos” junto ao Ministério. O novo processo de gasto tinha como preponderante o fato de a distribuição da capacidade de gasto destinado a pessoal e encargos sociais ficou “cristalizado” a partir do primeiro *rank* pós-PUCRCE, com pequenas oscilações entre as Ifes de um ano para o outro.

O PUCRCE implicou em grande impacto nos gastos do MEC, como mostra a tabela 7, os gastos com pessoal e encargos das Ifes, em 1987, apresentou um crescimento de 43%, comparado ao ano de 1986. Este grande crescimento só foi suportável pela grande destinação de recursos da Emenda Calmon que os dirigentes ministeriais foram forçados a encaminhar para cobrir estes gastos. Tal procedimento exigiu como forma de compensação a limitação no lançamento de outros programas e a redução de outros gastos na programação do Ministério.

Nessa reprogramação, os dirigentes não tiveram dúvidas em impor a diminuição nos recursos destinados ao custeio, manutenção e funcionamento das Ifes. Para isso, utilizaram-se de forte discurso na mídia a respeito do “mau gerenciamento” do sistema, da “baixa produtividade”, além acusar as Ifes de estar impregnadas de “empreguismo” e que tinham de ser avaliadas. [Nepp (1989)] O impacto dessa decisão foi uma queda de 23,0% nos gastos de outros custeios e capital dessas instituições, como pode ser observado na tabela 8, se comparados com o ano de 1986.

Este discurso, por outro lado, encobria a opção de preservar e até reforçar os gastos com a programação de iniciativa da Sesu, por meio do PNU e da atividade de “Assistência Financeira a Entidades Universitárias não-federais”, que conjuntamente tiveram seus gastos acrescidos em mais de 18%, comparados com o ano de 1986. Pelo que se pode observar na tabela 8, os gastos geridos

pela Sesu, que haviam começado a Nova República representando apenas 13,0% dos gastos de outros custeios e capital destinados as Ifes, subiram para 20,0% em 1986 e, mais ainda, em 1987, para 28,0%. Portanto, durante a Nova República, em média, 1/5 dos gastos em outros custeio e capital, geridos nesta arena setorial, foram centralizados na Sesu, representando aproximadamente o dobro do que se verificou no governo Figueiredo. Estes números demonstram que a recuperação do poder de gasto destinado ao setor de educação superior, ocorreu concomitantemente com um processo de revigoramento da centralização dos gastos na Sesu e crescente apoio às IES não-federais.

Com isso, a direção do Ministério cedeu às pressões³¹ que foram realizadas pelas IES comunitárias que solicitavam formalmente “uma ação efetiva do governo federal, em apoio à manutenção e ao desenvolvimento dessas instituições, que não mais podem sobreviver apenas pela contribuição de anuidades escolares” (FSP, 19/03/86). Os dirigentes do Ministério institucionalizaram um apoio financeiro no Plano de Ação Governamental (PAG) com “o objetivo de apoiar vinte universidades confessionais e comunitárias, subsidiando-se 30% de seus orçamentos para implantação e melhoria das condições de ensino” e criaram um projeto orçamentário específico pelo qual deveriam ser alocados os recursos.

Nos anos seguintes, o processo de gasto da educação superior não sofreu alterações substantivas. Mesmo a nova Constituição trouxe poucos impactos, pois, sua maior repercussão ocorreu a partir do começo dos anos 90.

3.2. Arena programática da infra-estrutura física das IES

Na segunda metade da década de 70, na vigência do II Psec, que falava explicitamente em “expansão”, o sistema de ensino superior federal experimentou grande crescimento na sua capacidade instalada com a edificação de mais de um milhão de m². Em áreas como o ensino de saúde foram edificados ¼ milhão de m² em hospitais para as Ifes, com gastos envolvidos na realização destas ações de alguns milhões de dólares³². [MEC/Sesu (1979)]

³¹ As negociações sobre este pleito foram conduzidas pela Abesc, mas contavam com o forte e explícito apoio da CNBB, do Crub, do secretário da Sesu, Gamaliel Herval, além de ser tida pelos técnicos do Ipea “como uma possibilidade real de representar uma alternativa positiva para solucionar grande parte dos problemas do ensino universitário brasileiro”. [Ipea (1987)]

³² A captação desses recursos ocorreu por meio de programas de grande porte, em agências internacionais como o BID, Loeb Roeds, Leste Europeu e ao nível de Brasil ocorreu junto à CEF/FAS. Estas agências propiciaram a base de financiamento para expansão, uma vez que os recursos do Tesouro Nacional, a partir de 1978, deixou definitivamente de financiar esses investimentos. [cf. MEC/SG (1980)]

O processo de gasto público que deu suporte e propiciou essa expansão tinha algumas características peculiares, a começar pelo modo de gerenciamento dos gastos, no qual a maioria dos recursos não só foi captada, como gerida, por uma agência de intermediação pública de recursos (Premesu), criada para esse fim na Sesu e que se tornou o centro de decisão desta arena programática. O centralismo e o dirigismo da programação fazia com que as Ifes fossem tratadas como clientes passivas dos programas desta instituição. Apesar disso, para as Ifes este tipo de interação era razoável pois não tinham de pagar a conta, já que nem orçamentariamente eram-lhes imputados os custos dos financiamentos, mas, em compensação, acabavam delegando a atores exógenos a direção de seu crescimento. O mecanismo decisório, em grande parte dos casos, impunha que, para a obtenção dos recursos, as IES se sujeitassem à apresentação de "projetos de financiamento".

Os anos 80 iniciaram-se sob o signo do III Psec, que estabeleceu como diretriz a contenção da expansão do sistema de educação, desconhecendo que os investimentos realizados nos anos 70 estavam em fase de consolidação o que implicava a necessidade de mais recursos. Isto significou, que dificilmente seriam alocados recursos do Tesouro Nacional para o financiamento destes gastos.

A partir desse momento a importância do Premesu aumentou ainda mais, pois para as Ifes o único canal de acesso aos recursos para investimentos era junto às agências externas e internas. Com isso, o conflito interburocrático se aguçou com os dirigentes do Premesu querendo sua independência da Sesu, a partir da visão de que este órgão representava um "peso morto" que tinham de carregar, pois não possuía recursos financeiros para apoiar o desenvolvimento dos programas, não tinha competência técnica para interferir nos procedimentos técnicos e tinha perdido definitivamente o papel de intermediário junto às agências de financiamento.

Finalmente, na reforma administrativa de 1981, os dirigentes do MEC, a partir da necessidade de redução dos órgãos que integravam as estruturas das secretarias de forma a obter melhores condições de gestão das funções setoriais e procurando, abertamente, reforçar o papel da Secretaria Geral, determinaram a fusão de três órgãos autônomos – Cebrace, Premen e Premesu –, gerando o que se denominou Cedate, ligado indiretamente a Secretaria Geral e com atribuições mais amplas e podendo atuar nos diversos níveis de ensino. Rompeu-se o conflito interburocrático de forma favorável aos interesses dos dirigentes da Premesu, com o centro de decisão desta arena programática saindo da influência e subordinação dos dirigentes e burocratas da Sesu. Os dirigentes do Cedate e sua burocracia tinham mais graus de liberdade para atuar nas três dimensões do processo de gasto público – a captação, distribuição e execução.

As IES passaram a ter um interlocutor institucionalmente revigorado e tecnicamente competente, para o qual poderiam encaminhar seus pleitos. No entanto, o novo órgão continuava a ter uma característica que lhe tirava poder de intervenção, que era o fato de não possuir uma estrutura de financiamento com fontes de recursos sob seu exclusivo controle. Sem este recurso de poder os dirigentes do Cedate estabeleceram uma estratégia de especialização, tomando como base o seu domínio de recursos tecnológicos e administrativos estruturados ao longo da década de 70, firmando para o sistema a idéia de que o Cedate era o órgão captador de recursos e realizador da intermediação de recursos junto às agências nacionais e internacionais de financiamento.

Tendo como base essa idéia, o mecanismo de interação com as IES e com as agências de financiamento ocorreu nas três dimensões do processo de gasto. Na captação, o tipo de interação e seus mecanismos dependiam, primeiro, do tipo de captação: i) captação individual, quando respondia a uma demanda isolada de determinada IES e destinava-se à resolução de problemas específicos, que assumiam o caráter de urgência – projetos emergenciais – ou, de ação mais direta – projetos especiais. Este tipo de captação exigiu mais recursos de poder da IES; ii) captação temática, quando se pretendia a resolução de determinado problema do sistema, envolvendo um conjunto de instituições que competiam para aderir ao projeto de financiamento que, geralmente, eram gestado no interior do Cedate, seguindo os padrões de exigência das agências de financiamento.

A captação de recursos de agências multilaterais externas de financiamento respondeu às demandas temáticas, seguindo as regras de acesso das próprias agências que, em geral, se apegavam a um razoável agrupamento de “condicionalidades técnico/políticas” aplicadas aos empréstimos setoriais, a começar pela necessidade de apresentação de “projetos de financiamento”³³ com características de projetos econômicos, sobre os quais as agências se pronunciavam. No entanto, a despeito de todo o aparato técnico, a decisão crucial dependia dos interesses político-econômicos dos agentes financeiros. Neste período, a aceitação das condicionalidades acomodadas aos interesses dos emprestadores, por parte do governo brasileiro, respondia à dupla funcionalidade que os recursos significavam: complementação da poupança nacional e ingresso de divisas. Essa última então era mais importante, pois “o relacionamento com os organismos multilaterais de crédito é uma questão necessariamente associada à dívida externa brasileira”. [Araújo (1991)]

³³ No caso dos pedidos de empréstimos com o BID, esses procedimentos eram estabelecidos em manuais técnicos que estipulavam as orientações adotados pelo BID na realização dos empréstimos. Consultar, “Roteiro para elaboração de empréstimos. Setor: educação”, BID, Departamento de análise de projetos.

No caso do BID, como ressalta Araújo (1991) ocorreu um paradoxo nos anos 80, pois uma "instituição voltada para a promoção do desenvolvimento retraindo-se no momento em que sua atuação deveria precisamente ser mais agressiva, dada a crise sem precedentes por que passam seus mutuários". Para o MEC, essa agência realizou apenas dois empréstimos, que somados chegaram a US\$ 145,0 milhões, demonstrando o baixo interesse do BID em financiar projetos ligados à área social e a incapacidade da área de educação em apresentar projetos de financiamento defensáveis.

Outra captação de recursos bastante utilizada ocorreu por linhas de crédito junto aos países do Leste Europeu (RDA, RPH e Carl Zeiss Jena), que chegaram a US\$ 133 milhões deste o final dos anos 60 até os anos 80. [cf. MEC/Sesu (1979)] Estes empréstimos respondiam muito mais aos interesse bilaterais associados à questão econômica de contrabalançar o *déficit* da balança comercial com estes países do que as reais necessidades de equipamentos para as instituições de ensino³⁴. As regras de acesso aos recursos não respondiam a um projeto de financiamento mais global, mas respondiam a demandas específicas e pontuais, sem critérios precisos sobre os itens a serem importados e nem a destinação do material adquirido. O Cedate catalogava uma enormidade de demandas efetuadas por cerca de duzentas IES, a partir das listas de oferta de equipamentos fornecidas pelas firmas do Leste Europeu, a partir disso se estruturavam os pedidos que eram negociados com firmas e depois importados.

Os empréstimos de firmas como a Philips, Siemens e Toshiba procuravam, como grandes empresas, as oportunidades de efetuar negócios que podiam chegar a alguns milhões de dólares e condições de pagamentos favoráveis. As regras de acesso aos recursos seguidas pelas IES eram as mesmas relatadas acima, acrescentando-se, neste caso, a ação conjugada das agências junto às autoridades brasileiras e do bloco de Ifes interessadas que eram de grande ajuda na contratação dos recursos.

A captação de recursos de agências nacionais ocorreu, quase que exclusivamente, junto a CEF/FAS nas duas formas de captação, individual e temática³⁵ chegando, de acordo com a tabela 10, a cerca de R\$ 269 milhões. O fluxo decisório da captação de recursos junto a CEF/FAS, apresentado na figura A10, em anexo, mostra que o processo de captação se apegava à

³⁴ Era fato que havia "má utilização da compensação de contas com o Leste Europeu, gerando a compra de equipamentos inúteis, obsoletos e inadequados para as Ifes (...) os equipamentos eram importados com base em catálogos, sem nenhuma hipótese de utilização". (OESP, 27/03/83)

³⁵ A captação individual foi responsável por vinte contratos de financiamentos, sendo apenas duas emergenciais e as demais na categoria "especial". Na captação temática foram nove grandes contratos, dos quais quatro se destinavam a Conclusão e Melhoramento de Hospitais de Ensino, três destinavam-se a implantação do Programa de Desenvolvimento Físico de *Campus*, dois para financiar a contrapartida de empréstimos firmados com o BID.

racionalidade técnica pela apresentação de “projetos de financiamento”, mas, apesar dessa exigência, o processo decisório era comandado diretamente pela interferência política, por isso, dependendo de “quem” estivesse apoiando o pleito, o tempo de percurso no fluxo decisório poderia ser bastante reduzido. Portanto, para que a captação dos recursos fosse um sucesso, era necessário que todos os atores com interesses no processo realizassem uma cooperação estratégica, que combinava pressões e envolvimento de autoridades³⁶.

Tabela 10
Financiamentos contratados junto a CEF/FAS
1980-1989

Empréstimos	Valor	Em mil reais de julho de 1994			
		Condições de pagamento			
		Correcção Monetária	Período carência	Prazo pagamento	Juros
- Hospital (20 Ifes)	53.740				
- Premesu IV - complementar	18.782				
- MEC/FAS - I	14.451				
- MEC/FAS - II	50.698	40% à 60%	24 à 36	120 à 180	6.0 % a.a
- MEC/FAS - III	6.570		meses	meses	
- Especial (7 Ifes)	52.528				
- Contrapartida MEC/BID - II	4.609				
- Contrapartida MEC/BID - III (11	67.962				
Total	269.340				

Fonte: MEC/Cedate

Na captação temática, o processo de decisão ocorreu, em geral, no interior do Cedate, com as Ifes tentando ver seus interesses incluídos nos projetos de financiamento do Cedate, a partir de regras de entrada não estabelecidas formalmente. As decisões de inclusão/exclusão eram tomadas para cada projeto de financiamento, tomando-se como base um misto que envolvia a racionalidade técnica – a burocracia do Cedate, apoiada em seu corpo de consultores, tinha grande ascendência sobre as decisões – e “negociações políticas”, que podiam envolver desde dirigentes das instituições, governadores, parlamentares, ministro e até o presidência da República.

Um caso explícito de tentativa de racionalidade técnica na decisão de inclusão/exclusão foi o que determinava o item VI do contrato de empréstimo nº 111/IC-BR, do acordo MEC/BID, ao estabelecer os “critérios de seleção” que determinavam as Ifes que participariam do Programa

³⁶ A figura A10 mostra que nos empréstimos internos provenientes do FAS, foram vários os momentos em que eram necessárias as ações estratégicas de envolvimento, que iam desde o presidente da República, chefe do gabinete civil, até técnicos responsáveis pela participação do MEC no GTE/FAS.

MEC/BID-III³⁷. Apesar dos “indicadores de entrada”, a interferência política atropelou as negociações técnicas do acordo MEC/BID-III, quando, depois de já fechado com o BID que seriam apenas nove as Ifes selecionadas para o empréstimo, negociações políticas junto a ministra Esther de Figueiredo incluíram a Universidade Federal de Rondônia (Unir). No começo da Nova República, quando o projeto estava em plena atividade, o ministro Marco Maciel exigiu a inclusão da Universidade Federal de Pernambuco. Assim, essas instituições foram incluídas no Programa, mesmo não se enquadrando nos “critérios de seleção” fixados no contrato de financiamento, o que representou uma alteração nada desprezível no acordo, cerca de US\$ 12 milhões.

Na execução dos gastos, o Cedate amarrava quase todo o processo de execução orçamentária e financeira às suas determinações, o que lhe dava a primazia de ser o centro de decisão a respeito dos gastos dos empréstimos – responsabilidade fixada em cláusulas dos contratos de financiamento. Era o órgão executor dos empréstimos, gerenciava a utilização dos recursos do financiamento, de acordo com as condições e procedimentos de desembolso, seus dirigentes eram quem representavam o mutuário (MEC) em todos os atos relacionados com a execução do contrato, mantinha sistemas de controle contábeis e administrativos internos, relatórios e demonstrações financeiras, atualizava os planos de execução do projeto, alocava os recursos e os gastos no orçamento inicial e as suplementações necessárias. Com isso, parte dos projetos acabava sendo executada diretamente pelo Cedate. Na administração de alguns programas, constituiu-se Escritórios Técnicos Administrativos (ETA's) ligados à administração superior das Ifes, mas com vínculos estreitos com o Cedate, encarregados da execução dos programas.

Portanto, o Cedate, utilizando seus recursos tecnológicos e gerenciais, procurava reduzir o esforço de repensar os problemas referentes às questões de infra-estrutura física das Ifes ao interior de sua burocracia, que a partir daí indicava aos dirigentes das Ifes a direção dos investimentos, o alcance e limites substantivos dos gastos e a concepção estratégica das intervenções, tentando fazer com que o atendimento das demandas fosse controlado pelos dirigentes e burocratas do Cedate.

Apesar deste órgão ter-se fortalecido durante a década de 80 e conseguido a façanha de captar alguns milhões de dólares, também amealhou inimigos poderosos. Em 1988, o Cedate foi completamente desestruturado pela “operação desmonte”, que ao ser comandada por um ex-dirigente do MEC e antigo desafeto da diretora do Cedate impõe a extinção deste órgão transferindo suas ações para a Sesu.

³⁷ As Ifes eram classificadas com base no conjunto de índices relativos à zona ou região em que se localizassem e relativos ao seu grau de necessidade – instalações físicas e equipamentos, professores e debilidade administrativas.

3.3. Arena programática da “manutenção e desenvolvimento da pós-graduação”.

O final da década de 70 marcou o término da política de preparação de recursos humanos, em que assumiam relevância a expansão e melhoria dos cursos de pós-graduação, com vista à elevação qualitativa do ensino e sua contribuição para o desenvolvimento científico e tecnológico³⁸. Na área da pós-graduação havia uma especialização entre as agências, com os programas de bolsas sendo geridos pela Capes e CNPq, no entanto, a Capes era responsável, em média, por 70% das bolsas oferecidas, e foi a agência que experimentou um crescimento que quase triplicou o número de bolsas oferecidas no país, contra apenas o dobro verificado pelo CNPq. Enquanto, na parte relativa aos programas de fomento a Capes teve um papel reduzido, sendo responsável por apenas 12% dos recursos aplicados, cabendo o papel preponderante, 62%, à Finep. [cf. MEC/Sesu (1979) e MEC/SG (1980)] Estes dados revelam duas coisas fundamentais: a clara vocação da Capes e a sua dominância nos programas de bolsas³⁹ e o grande crescimento dos gastos nesta área.

A expansão, melhoria e consolidação do sistema de pós-graduação tinha como sustentação principal a vontade política expressa no I e II Psec e no I Plano Nacional de Pós-graduação (I PNPG), que procurava integrar esforços para a consolidação da pós-graduação e entendia que o entrave fundamental à qualidade do ensino residia na falta de um corpo docente qualificado para atender à crescente demanda das novas instituições. Contava, ainda, com o “advento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Quando a Finep foi criada para administrá-lo, o FNDCT ultrapassou a cota prevista de 0,5% do orçamento federal. Durante toda a década de 70, o total de verbas disponíveis era maior do que os pesquisadores com um mínimo de qualificação poderiam utilizar”. [Castro (1986)]

Mesmo com gastos substanciais no período, a estrutura de financiamento era problemática, propensa a cortes e instabilidade, uma vez que os programas de pós-graduação e pesquisa desenvolviam-se com excessiva dependência de recursos extra orçamentários providos de diversas agências e por diversos expedientes financeiros. A Capes não tinha uma fonte específica de

³⁸ Para Castro (1986), “em fins da década de 70, o ritmo de crescimento dos recursos passou a diminuir e o número de matrículas estabilizou-se. A euforia da década anterior cedeu lugar à reflexão crítica. Assim, o terceiro estágio desse ciclo vital parece ser um período de amadurecimento e ajustes. A nova agenda volta-se agora para a produtividade, a qualidade e a heterogeneidade desses programas”.

³⁹ “A Capes especializou-se, ao longo do tempo, na vertente relativa à formação de recursos, visando, especificamente, o aperfeiçoamento do corpo docente das universidades, através da concessão de bolsas no país (sob a forma de quotas) e no exterior (concessões individuais), com o assessoramento das comissões de consultoria científicas por áreas de conhecimento. A partir da década de 80, a Capes iniciou um tímido, mas crescente programa, em termos de recursos, destinado ao apoio à infra-estrutura dos cursos de pós-graduação”. [MCT/Finep/CNPq (1985)]

recursos como a Finep (o FNDCT), e seus recursos neste período eram provenientes de uma série de órgãos financiadores, com os recursos do Tesouro Nacional fazendo parte deste elenco de fontes e nem sempre sendo a principal. [cf. MEC/Sesu (1979) e MEC/SG (1980)] O processo de distribuição dos recursos ocorria com a tomada de decisão centralizada na Capes e as IES e alguns indivíduos – professores e pesquisadores – sendo eleitos clientes dessa agência, com direito a participar de seus programas.

No começo dos anos 80, quando ainda estava em vigor o I PNPG, que enfatizava como objetivo a expansão da pós-graduação para suprir o contingente de docentes qualificados requeridos pelo crescimento do sistema de ensino superior, entra em vigor o III Psec, que afirmava expressamente como linha complementar de ação a necessidade de “fortalecer a pós-graduação, regulando seu crescimento e estimulando, ao mesmo tempo, outras formas de pós-graduação, diversificando-a segundo a tipicidade das instituições de ensino superior, a comunidade regional e as diferentes áreas de conhecimento”. Diante do sinal trocado nas intenções políticas, prevaleceu o propósito de “pisar no freio”, contribuindo neste sentido, também, a estrutura de financiamento da Capes, que foi se afunilando, passando a depender mais e mais dos recursos do Tesouro Nacional e da disponibilidade orçamentária do MEC, tanto é que em 1980, de acordo com a tabela A1, a Capes tinha em seu orçamento apenas recursos “ordinários” do Tesouro Nacional.

Mesmo com essa restrição, a Capes continuou a desempenhar seu papel histórico de ser o órgão federal a incentivar a formação de recursos humanos de alto nível no Brasil e o principal centro de decisão para onde convergiam os interesses, principalmente das IES, relativos aos gastos com a concessão de bolsas de pós-graduação no país e no exterior. Os demais papéis na política de ciência e tecnologia eram desenvolvidos por meio de certa conformação e especialização dos gastos⁴⁰ entre outras agências externas ao MEC, tais como o CNPq na formação de recursos humanos e fomento e a Finep no fomento.

O processo de gasto público desta arena ocorreu de forma diversificada, compreendendo: primeiro, a captação dos recursos realizada pelos dirigentes da Capes junto ao Ministro, no qual o que entrava em discussão e ponto de conflito, eram as determinações da capacidade de gasto global a ser destinada a Capes, pouco importando a determinação dos gastos por IES; e segundo na distribuição e determinação dos gastos, entre a Capes e as IES participantes dos programas, que era de inteira responsabilidade dos dirigentes e burocratas especialistas da Capes.

Os recursos captados eram destinados a dois tipos de gastos: i) para o sistema de pós-graduação, quando respondiam aos interesses das IES isoladamente e destinavam-se

⁴⁰ A respeito do financiamento da área de ciência e tecnologia, consultar Castro e Schwartzman (1986).

fundamentalmente ao financiamento da sua reposição, ampliação e melhoria de seus quadros funcionais; ii) para o sistema de ciência e tecnologia, quando então respondiam às necessidades de um espectro maior de interesses, que ia das empresas estatais até às empresas privadas, passando pelos demais órgãos públicos. O primeiro tipo foi o mais importante devido à própria característica do sistema. A fonte de recursos para cobrir os gastos era proveniente, quase que exclusivamente, dos recursos “ordinários” do Tesouro Nacional, com alguns convênios com organismos multilaterais e bilaterais. O segundo tipo, de menor importância em termos de gasto, envolveu um número maior de interesses. Neste caso, havia o comprometimento financeiro das empresas, sendo comum, no começo da década, os gastos em bolsas de estudos provenientes de convênios celebrados com EBTU, Digibrás e Nuclebrás. [MEC/Capes (1983)]

O processo de decisão que envolveu a determinação dos recursos “ordinários” do Tesouro Nacional destinados a cobrir os gastos da manutenção e desenvolvimento da pós-graduação, em geral, provocava um embate entre os dirigentes e a burocracia especializada da Capes e os da Sesu, pois a Capes, mesmo subordinada institucionalmente à Sesu, pouco se subordinava, utilizando para tanto o domínio técnico que tinha sobre os “negócios” da pós-graduação. A base dos conflitos e discussões devia-se às duas diferentes estratégias de definição da capacidade de gasto para as ações a serem desenvolvidas nesta arena: na primeira, os dirigentes e burocratas da Capes, partindo da equação quantidade por modalidade de bolsas *versus* valor por modalidade das bolsas, queriam que a resolução da equação determinasse a capacidade de gasto a ser destinada à Capes; na outra, os dirigentes centrais queriam que a determinação da capacidade de gasto ocorresse de acordo com as possibilidades orçamentárias do MEC, estipulando-se um valor global que condicionaria a montagem dos valores das variáveis anteriormente citadas.

No começo da década de 80, o valor das bolsas era indexado aos salários dos professores das autarquias, aos quais acrescentava-se um percentual arbitrário, o que podia ser saudado como uma forma de defesa dos valores de remuneração das bolsas. No entanto, gerou, isto sim, um impacto negativo nos gastos, pois indexados aos salários dos professores das autarquias estavam automaticamente ligados à política salarial do governo federal, fora de sua área de intervenção. Acompanhando a política de “arrocho salarial”, o valor de todas as bolsas caiu até chegar ao “fundo do poço”, em 1983, ao representar cerca da metade do valor verificado no início de 1980, e deste ano até o começo de 1985 a recuperação nos valores foi irrisória. Diante da política de “arrocho salarial” os dirigentes do MEC forçaram a diminuição no programa, coadunando-se à política de austeridade do governo federal. Assim, a quantidade das bolsas oferecidas, de 1979 para 1980, caiu em cerca de 10%, e a média do período, mesmo superior à década de 70, não tinha, nem de longe,

o mesmo ritmo de crescimento. Por isso, de 1979 para 1984, foi de apenas 3,0% o crescimento do quantitativo de bolsas oferecidas. [Nota Técnica, MEC/SG (1985)]

As bolsas no exterior, mesmo representando gastos de apenas US\$ 10,0 milhões a.a. estavam, também, condicionadas a variáveis exógenas à Capes, pois, além da própria situação de crise interna de financiamento, pesava sobre este gasto a diretriz principal da política econômica de gerar saldos em dólar para honrar os compromissos externos. Pesava, também, sobre esses gastos o fato de os recursos serem instáveis, pois dependiam também das variações da política cambial, por exemplo, as maxidesvalorizações aumentavam a necessidade de mais recursos em cruzeiros, o que deprimia o orçamento, forçando uma queda vertiginosa na quantidade de bolsas oferecidas, além da depreciação nos valores da remuneração das bolsas em termos reais⁴¹.

Assim, até 1982, os atores com acesso a essa arena foram virtuosos no sentido de garantir recursos para a Capes, de acordo com a tabela 11, neste ano o gasto cresceu em quase 25%, relativos ao ano de 1981, o que representava mais que dobrar o valor do primeiro ano da década 80. No entanto, manteve-se a estratégia perversa que conjugava perda de remuneração das bolsas com aumento no quantitativo das bolsas oferecidas. [Nota Técnica, SG/MEC (1985)] De 1983 até o início da Nova República, o conflito interburocrático por mais recursos foi vencido pelos dirigentes centrais que impuseram pesadas perdas na capacidade de gasto da Capes, como pode ser observado nos dados da tabela 11, o que não impediu a exacerbação da estratégia de aumento do quantitativo das bolsas combinando com diminuição de seu valor.

Na Nova República, os dirigentes centrais do MEC – gestão Marco Maciel –, diante da pressão da burocracia especializada da Capes, que demonstrava a inviabilidade do sistema de bolsas mantidas pelas remunerações vigentes à época, das pressões da comunidade científica por maior apoio a suas pesquisas e maiores incentivos a realização de melhorias na formação de docentes e pesquisadores e do alunado da pós-graduação que se viam inviabilizados economicamente, foram obrigados a estudar uma recomposição do valor da remuneração das bolsas. Em agosto de 1985, grupo técnico formado na Secretaria Geral, com apoio da Capes, sem a participação da Sesu, ofereceu uma proposta de reajuste para as bolsas de estudos concedidas pela Capes, no país⁴². Foi proposto e aceita, a recuperação da remuneração das bolsas pela elevação a um patamar próximo

⁴¹ De acordo com nota técnica do diretor da Capes (DGS - 014/87, de 29/01/87), destacam-se como variáveis que depreciaram o valor das bolsas: i) a inflação acumulada nos principais países de destino, (USA, Inglaterra, França, Alemanha, Canadá); ii) a variação das taxas de câmbio das moedas locais em relação ao dólar americano; iii) a deterioração dos salários no Brasil; e a iv) limitação imposta pelo Banco Central do Brasil às remessas de divisas.

⁴² Esta proposta foi consubstanciada em nota técnica da Secretaria Geral do MEC, em 1985, destinada ao ministro Marco Maciel, denominada *Reajuste das bolsas de estudo, concedidas pela Capes, no país*.

ao melhor valor ocorrido na década de 80, o que representou crescimento real de mais de 50% da remuneração herdado da gestão Esther de Figueiredo. Em decorrência das mesmas pressões, incrementou-se o quantitativo de bolsas, com aumento acentuado das bolsas de doutorado, que cresceram de 1984 para 1985, em quase 40%, chegando a cerca de 2 mil bolsas. O impacto nos gastos, de acordo com tabela 11, ocorreu principalmente a partir de 1986 com os gastos chegando a cerca de R\$ 90 milhões, até então, um maiores valores da década de 80 e a maior participação no orçamento do MEC (2,7%).

Tabela 11
Gastos em outros custeios e capital realizados pela Capes
Recursos "ordinários" do Tesouro Nacional
1980-1989

Em Reais mil de julho de 1994					
Ano	Capes (A)	Educação superior (B)	MEC (C)	(A/B)	(A/C)
1980	21.425	1.871.481	2.312.909	1,1	0,9
1981	42.704	2.020.434	2.360.352	2,1	1,8
1982	53.099	2.333.799	2.885.599	2,3	1,8
1983	40.697	1.850.700	2.198.351	2,2	1,9
1984	36.374	1.430.424	1.965.580	2,5	1,9
1985	51.349	2.165.718	2.657.776	2,4	1,9
1986	89.743	2.449.524	3.265.947	3,7	2,7
1987	161.541	3.337.098	4.344.293	4,8	3,7
1988	192.759	3.991.814	4.830.352	4,8	4,0
1989	181.680	4.380.495	5.159.951	4,1	3,5

Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD/Final de ano

Para os anos seguintes, 1986-1989, as decisões de gastos envolvidos nesta arena programática tiveram como marco diretivo, de forma mais geral, o I PND/NR⁴³ e de forma mais específica, coadunando-se com este plano o III PNPG⁴⁴ que foi elaborado pela Capes.

Em 1987, atendendo as demandas dos docentes das Ifes e refletindo as maiores disponibilidades orçamentárias, o ministro da Educação e o da Ciência e Tecnologia, pela E.M. nº 007, de 19/02/87, aprovada pelo presidente da República, estabeleceram a volta da indexação pela "correção automática dos valores das bolsas de forma a acompanhar os salários dos docentes" das Ifes. A meta era atingir até o final da década, a referência de 80% do salário de professor-auxiliar

⁴³ O I PND/NR admitia entre suas diretrizes que "os programas de pós-graduação e atividades de pesquisa mereceriam crescente apoio institucional, incluindo a instalação e manutenção de laboratórios, bibliotecas especializadas, infra-estruturas técnicas e administrativas, programas de intercâmbio nacional e internacional. O sistema de bolsas de estudo de pós-graduação deverá ser revisto, a fim de conceder aos bolsistas apoio e remuneração adequados à dedicação de tempo integral, durante o período de realização dos trabalhos de tese".

⁴⁴ Para maiores detalhamentos a respeito das premissas e diretrizes deste plano e uma análise da evolução da situação da pós-graduação até a primeira metade da década de 80, consultar MEC/Capes (1986).

em regime de dedicação exclusiva para a bolsa de mestrado e de 80% do salário de professor-assistente para a bolsa de doutorado. Além disso, em 1986 já tinha sido estudado e aprovado por uma comissão interministerial o reajuste da tabela de valores das bolsas de estudos para o exterior.

A respeito das decisões sobre a distribuição dos recursos do orçamento da Capes, tanto os planos, quanto as normas relativas às fontes de financiamento não especificavam regras para a distribuição dos recursos, competindo aos seus dirigentes e aos burocratas especialistas da Capes, por meio de procedimentos burocráticos específicos, estabelecer o formato dos programas, sua respectiva administração e posterior avaliação. Na década de 80, a maior parte dos gastos compreendidos nesta arena obedeceu à lógica de dois programas relativos a distribuição de bolsas no país: o Programa Institucional de Capacitação Docente (PICD) e o Programa de Demanda Social. Ambos consistiam no repasse orçamentário e financeiro correspondente a quotas de bolsas, mediante convênio, a curso e as IES.

O primeiro programa tinha um público cativo que eram os docentes universitários e envolvia quase todas as IES públicas ou privadas. O acesso aos recursos ocorria por meio dos planos elaborados pelas próprias instituições, que selecionavam os candidatos aos cursos de mestrado e doutorado no País, com a ressalva de que cada IES tinha de possuir um órgão vinculado à administração superior da instituição responsável pelo planejamento e execução da capacitação docente⁴⁵. Em função da análise dos planos de ação, as instituições recebiam uma quota de bolsas de estudo. No segundo programa, a quota de bolsas era distribuída aos cursos de mestrado e doutorado considerados pela Capes de melhor nível ou padrão de ensino, para que as distribuíam a candidatos não vinculados a outros programas de bolsas. A decisão a respeito dos cursos que podiam participar e as quotas de bolsas de cada curso ocorria a partir das sugestões da consultoria científica da Capes e em consonância com as disponibilidades de recursos. [MEC/Capes (1986)]

O programa de bolsa para o exterior era todo ele administrado no interior da Capes, desde o julgamento da qualificação do candidato até a excelência da instituição onde se pleiteava a matrícula, com a aprovação final decidida pelo Conselho Deliberativo da Capes. [MEC/Capes (1986)]

O processo de gasto público dessa arena refletiu bem o modelo de pós-graduação existente no país, que foi criado a partir de uma vertente externa à própria universidade, no qual os

⁴⁵ A criação de vínculos verticais de longo prazo entre a Capes e as IES, ocorreu pelo "crescimento do número de Pró-Reitorias de Pesquisa e Pós-graduação que já possuem uma infra-estrutura razoável para coordenar as atividades de caráter intra e inter-institucionais". [MEC/Capes (1986)] A Capes incentivou a criação destas Pró-Reitorias e lhes transferiu certos papéis, por outro lado, essas instituições reforçavam o papel da Capes.

dirigentes das IES ocupavam um pequeno espaço no processo decisório com pouca autonomia para planejamento institucional e direcionamento de suas atividades de ensino, pós-graduação e de pesquisa. O *dirigismo* e *centralismo* que a Capes e o CNPq exerceram sobre o sistema pode ser aquilatado pelo fato de serem elas que controlavam quase 100,0% dos gastos realizados com essas ações, o que permitiu conceder bolsas de estudo a cerca de $\frac{1}{4}$ dos alunos matriculados no sistema nacional de pós-graduação do país. Pelo lado dos gastos, observa-se na tabela 11, que os programas de pós-graduação receberam recursos crescentes durante a década de 80, chegando a representar quase 5,0% dos recursos “ordinários” aplicados na educação superior e 4,0% do orçamento “ordinários” do MEC⁴⁶.

A inserção das IES nos programas de pós-graduação, apesar da busca meritocrática, ocorreu de forma subordinada a uma racionalidade técnico/científica, a partir do centro, sem a necessária flexibilidade e a mercê das incertezas do fluxo de recursos e das freqüentes mudanças de prioridades provenientes de leituras imediatistas da política governamental. Mesmo que se afirmasse uma certa transparência no processo decisório, nada impediu que, por meio de “negociações políticas”, tenham sido atendidas algumas clientelas com maior penetração no interior da Capes e na cúpula do Ministério, dando-se maior preferência àqueles cursos com maior visibilidade nacional ou àqueles que possuíam corporações mais desenvolvidas e atuantes.

3.4. Conclusão

A análise desenvolvida neste capítulo mostrou que a arena decisória da educação superior, apresentou como característica fundamental a fragmentação e especialização no plano organizacional das competências relativas às decisões de gastos, com isso, as despesas com pessoal e outros custeios e manutenção das Ifes, ficaram sob a competência da Sesu, as despesas de capital – obras e equipamentos – com o Cedate e as destinadas a pós-graduação com a Capes.

A fragmentação institucional facilitou a estruturação de uma diversidade de regras e procedimentos de acesso e de aglutinação de interesses, em torno de itens de gasto, conformando espaços decisórios fechados e descentralizados, que forçaram os dirigentes das IES a realizar maior esforço e lutar pelos recursos de forma particularista, facilitando a realização de um modo de

⁴⁶ Para Velloso (1987a), “as políticas de financiamento subtraíram da área acadêmica a distribuição dos recursos para pesquisa. Estes foram progressivamente concentrados em agências de fomento, com a Finep para os grandes projetos e o CNPq para as investigações mais modestas”.

interação entre os atores alojados no Ministério e os atores das IES, que se consubstanciou em práticas cooptativas baseadas em “negociações” e “compensações bilaterais”.

Por ter essa conformação o processo de decisão, também suscitou conflitos e competições interburocráticas permanentes pelo domínio da gestão da capacidade de gasto setorial, pois havia uma forte resistência da direção e burocracias da Capes e do Cedate, em relação aos comandos e controles provenientes da Sesu. A competência decisória dos dirigentes da Sesu ficou enfraquecida e a coerência na tomada das decisões cruciais foi prejudicada pelos conflitos interburocráticos, levando a que raramente ocorresse uma estratégia “cooperativa” na realização dos gastos. Com isso, os recursos da Sesu, Capes e Cedate não se destinaram ao financiamento de gastos que tivessem comprometidos com maior eficácia e eficiência na utilização do recurso público setorial.

A recuperação dos conflitos ocorridos na arena setorial revelou que o abandono da *rigidez alocativa* e do *dirigismo* efetuado no começo da década não foi acompanhado pela unificação da política de educação superior, pois a fragmentação decisória fazia parte da lógica centralizadora, na qual os dirigentes e a burocracia ministerial controlavam grande parte dos recursos do setor e não permitiam a implementação de mecanismos de decisão e modos de interação que privilegiassem a alocação de recursos de forma descentralizada, como por exemplo as “dotações globais” para as Ifes. O rompimento da lógica centralizadora implicava em grande perda de poder de decisão, significando o fim do “sistema de vazamentos” que permitia o atendimento de demandas específicas e particularistas, tão ao gosto dos dirigentes ministeriais.

A inclusão dos interesses dos docentes e técnico/administrativos das Ifes, com a unificação das carreiras e a isonomia salarial, que representou aumento de gastos e o aprisionamento e cristalização destes gastos no aparato jurídico/institucional, só ocorreu porque esses atores ampliaram seu poder ao terem alcançado um alto grau de organização e centralização de seus interesses, que permitiu a realização de táticas mais agressivas – paralisações, greves – de defesa de seus interesses. Com isso, os docentes e técnico/administrativos das Ifes conseguiram mobilizar, contra o regime autoritário e contra o governo civil da Nova República, setores políticos e sociais importantes, gerando impasse e crise como elementos táticos fundamentais, para forçar os dirigentes do Ministério a intensificar a procura de soluções e introduzir na agenda as reivindicações corporativas deste segmento profissional.

O processo de distribuição dos recursos entre as Ifes não ocorreu pela alocação automática, registrando-se dois momentos, cujo divisor de águas foi a entrada em cena da Andes e Fasubra. No primeiro, quando as representações de interesses ainda não tinham espaços para plena atuação, a grande flexibilização e liberdade alocativa dos dirigentes ministeriais alimentou as

incertezas e aguçou a capacidade criativa, principalmente, das Ifes fundacionais, prevalecendo uma lógica de ação de preservação e conquista de maiores parcelas dos recursos às Ifes que conseguiam ter maior penetração junto às agências do Ministério. No segundo momento, com o fortalecimento das representações de interesses, esta lógica de ação foi contrarrestada por outra, que procurou proteger a participação de todas pelo desenvolvimento informal de "indexações individuais" dos gastos, fortalecendo uma estratégia de não-competição, com a perpetuação de uma participação "ranquiada" pelo histórico de gasto das Ifes, com pequenas variações cíclicas e forte solidariedade na efetuação dos gastos, para cima, ou para baixo. Esta estratégia baseada na maior transparência das informações e na capacidade de coordenação das representações de interesse garantiu a autodefesa do grupo, mediante a reciprocidade entre as instituições, pois todas sabiam que os efeitos da competição, entre si, seriam predatórios e de soma-zero.

Portanto, os conflitos, descompassos e harmonizações causaram alterações na trama de interesse setorial, com a inclusão de alguns atores e interesses que haviam sido excluídos do processo de gasto nos anos 70 e de outros que se estruturaram no decorrer da década de 80. No entanto, isso não significou a realização de alterações no grau de fragmentação decisória e introdução de inovações nos mecanismos de decisão, que continuaram a ser pautados pelo aparato técnico/burocrático que existia. Com isso, os dirigentes do Ministério continuaram a ter grande ascendência sobre as decisões de gasto, mantendo-se o núcleo limitado de participantes, com a atribuição e poder de iniciativa e de coordenação sendo exercido pelos dirigentes setoriais e programáticos, que contanto com uma burocracia especializada, conseguiram administrar as pressões provenientes das representações coletivas, atendendo seus interesses pela utilização dos recursos adicionais destinados ao MEC.

Capítulo 4

Processo de gasto público da assistência ao educando

4.1. Arena setorial da assistência ao educando

O processo de gasto público da assistência ao educando, na década de 80, sofreu grandes transformações no aparato jurídico/institucional e nos processos político/administrativos, condicionando o espaço de articulação de interesses e de poder dos grupos, principalmente por quatro mudanças de grande importância: i) criação da FAE, em 1983; ii) criação do Finsocial, em 1982; iii) alterações e criação na Nova República de programas assistenciais, após 1985; e iv) nova Constituição Federal, em 1988.

No início da década de 80, as características básicas do aparato jurídico/institucional regulador do processo de gasto, associado à assistência ao educando eram as seguintes:

- i) as ações de assistência ao educando eram desenvolvidas na Fename e Cnae (Inae), depois foram reunidas na FAE;
- ii) a legislação dos órgãos responsáveis pelo gerenciamento dos programas não apontava fontes de financiamento específicas que dessem garantia de recursos para desenvolvimento das atividades específicas de cada programa. Em geral, eram determinações vagas que diziam serem as receitas provenientes de dotações destinadas pelo poder público ou, então, ser provenientes de rendas de aplicações, prestações de serviço ou aplicações de bens patrimoniais;
- iii) a legislação que tratava da regulamentação dos programas envolvidos em assistência ao educando não especificava qual deveria ser a fonte básica de recursos a ser utilizada no financiamento; e
- iv) as regulações das fontes de financiamento da área de educação federal, pelo lado da relação fonte/gasto, indicavam que o salário-educação era a única fonte que mencionava, explicitamente, a possibilidade de destinação de recursos para os programas de “assistência ao educando”. As demais fontes não mencionavam, mas, também, não restringiam sua aplicação ao setor de gasto do MEC.

Estas características indicam que o processo de gasto na assistência ao educando não tinha, naquele momento, uma estrutura jurídico/institucional favorável que permitisse a alocação

¹ A assistência ao educando podia ser financiada pelo salário-educação, como era mencionado no Art. 8º, alínea «a» do Decreto n.º 76.923, de 26/12/75 que regulamentou o Decreto-Lei n.º 1.422, 23/10/75, introduzindo alterações na Lei n.º 4.440/64, que havia criado o salário-educação.

automática de recursos. A determinação da capacidade de gasto, além de fragmentada em duas instituições, também estava entregue aos procedimentos administrativos de responsabilidade dos dirigentes e da burocracia da Fename e Cnae (Inae) e a influência dos produtores e fornecedores de bens e serviços dos programas. Dependia, principalmente, do grau de importância que essa ação governamental assumia na estratégia de cada ministro e sua coalizão governante.

Esses fatores eram os determinantes para a fixação da prioridade da assistência ao educando, dentro da agenda ministerial e acesso aos recursos do FNDE, que fornecia a maioria dos recursos para efetuação dos gastos neste setor. A tabela 12 mostra que 71,0% dos gastos da assistência ao educando, em 1980, eram financiados com recursos do salário-educação de responsabilidade do FNDE.

Tabela 12

Demonstrativo das principais fontes de financiamento da assistência ao educando
1980-1989

Em Reais mil de julho de 1994

Ano	Recursos do Tesouro										Outras fontes		Total	
	Ordinário		Vinculados						Total (II)					
			Salário-educação		Finsocial		Total (I)							
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1980	36.495	29	91.057	71	-	-	91.057	71	127.551	100	-	-	127.551	100
1981	33.403	22	117.730	78	-	-	117.730	78	151.133	100	-	-	151.133	100
1982	5.205	2	82.759	39	125.348	59	208.107	98	213.312	100	-	-	213.312	100
1983	5.198	4	61.484	46	66.730	50	128.214	96	133.412	100	-	-	133.412	100
1984	17.494	10	23.547	13	79.999	45	103.546	58	121.040	68	57.921	32	178.961	100
1985	27.952	5	13.401	3	451.553	85	464.954	88	492.906	93	36.308	7	529.214	100
1986	116.176	12	14.980	2	768.496	81	783.476	82	899.652	94	54.777	6	954.429	100
1987	142.752	19	10.194	1	570.695	75	580.890	76	723.641	95	41.696	5	765.337	100
1988	21.796	4	51.724	9	486.509	81	538.233	90	560.029	93	39.132	7	599.161	100
1989	69.956	13	113.368	21	314.665	59	428.033	80	497.989	93	37.378	7	535.367	100

Fonte: Quadro Detalhamento da Despesa - QDD/Final de ano

Nota: 1) Os recursos do Salário-educação, considerados aqui como gasto da FAE, estavam alocados no orçamento do FNDE.

Nessas circunstâncias, os órgãos responsáveis pelas ações de assistência ao educando detinham, institucionalmente, o monopólio dos instrumentos de formulação e implementação da política do setor, consignado na legislatura vigente, além de exercer o controle sobre os recursos tecnológicos e gerenciais relativos aos processos de aquisição e distribuição dos bens e serviços envolvidos, mas faltava-lhes um dos recursos de poder básico – controle dos recursos financeiros – que poderia proporcionar grande autonomia na tomada de decisões cruciais na determinação dos gastos sob sua influência.

Por não deter uma estrutura de financiamento que lhes vinculava uma fonte de recursos tributários e, também, não conseguindo gerar as receitas suficientes de forma patrimonial ou pelas

vendas de serviços, esses órgãos só desenvolveriam suas ações mediante receitas provenientes de dotações destinadas pelo poder público, o que significava que a captação (financiamento) teria de passar necessariamente pelas instâncias centrais do Ministério. Para isso, havia quatro opções: i) os recursos seriam provenientes da fonte de recursos do “ordinário” do Tesouro; ii) os recursos saíam do orçamento do FNDE que gerenciava o salário-educação, cuja legislação permitia gastos nas ações de assistência ao educando; iii) os recursos seriam de outras fontes, como o FAS ou de operações de créditos; e iv) os recursos seriam formados por diversas fontes de financiamento.

Essas opções de captação de recursos indicavam que, naquele momento, os atores e interesses que giravam em torno dessa política estavam expostos a um jogo no qual a determinação de sua capacidade de gasto estava, em grande parte, na dependência do confronto com os interesses já cristalizados em cada setor de gasto ministerial, das prioridades de cada ministro e dos interesses de cada coalizão governante.

Quando se tratava dos recursos do “ordinários” do Tesouro Nacional, os conflitos ocorreram com enfrentamento dos interesses das Ifes, que tinham grande capacidade de ação e defendiam seu *status quo* na divisão da capacidade de gasto ministerial. De acordo com as tabelas A1 até A10, as Ifes exerciam o domínio de cerca de 80% dos recursos do Tesouro ordinário. Estas instituições dificilmente aceitariam passivamente perdas de recursos que abalasses sua capacidade de gasto, principalmente da expressividade requerida pelas ações de assistência ao educando. A utilização de recursos do FAS, ou de operações de crédito, era ainda mais difícil, pois os recursos dessas fontes, em geral, destinavam-se ao desenvolvimento de “projetos integrados” e nunca para ações específicas – só se destinaram recursos quando a assistência entrou como componente de algum “projeto integrado”. A captação de recursos do FNDE era a opção factível, pelo caráter da aplicação dos recursos e porque os interesses em torno desse órgão eram os mais diversificados, facilitando a tomada de decisão.

A estratégia adotada pelo dirigentes ministeriais, até 1981, foi destinar recursos para assistência ao educando a partir de duas fontes de financiamento, de acordo com a tabela 12, os recursos provenientes do FNDE representavam entre 70% à 80% e os restantes sendo de responsabilidade dos recursos “ordinários”. Essa solução procurava acomodar os interesses em jogo, pois destinava recursos “ordinários” de forma bastante reduzida e descendente, não abrindo um foco de conflito com as Ifes que vinham fortalecendo sua posição no interior do ministério, jogando o peso do financiamento das ações da assistência ao educando sobre os recursos do salário-educação, deixando que os conflitos ocorressem no interior do FNDE.

Entretanto, se essa estratégia não abriu uma frente de conflito com alguns atores, acabou por instituir um processo decisório com potencial de conflito permanente ao estabelecer a existência de dois centros de decisão para o desenvolvimento dessas ações: a FAE para formular e implementar a política de assistência ao educando, interferindo em todo o ciclo da aquisição-distribuição-consumo; e o FNDE como financiador dos recursos para os gastos com grande parte dos programas.

Nesse processo de decisão, os dirigentes e a burocracia do FNDE tinham grande peso e influência nas definições sobre os recursos orçamentários para financiamento dos programas de assistência, pois exerciam controle sobre um conjunto de informações estratégicas, principalmente na definição das receitas – eram os únicos que possuíam dados confiáveis acerca das receitas do salário-educação e de sua aplicação no mercado financeiro. Na luta para conquistar maior autonomia sobre os recursos de sua responsabilidade, os dirigentes e principalmente a burocracia do FNDE tentavam determinar a distribuição de grande parte dos recursos com o menor grau de dependência possível da direção ministerial².

A questão central para os dirigentes e a burocracia do FNDE era o fato de esse órgão, ao representar o papel de financiador, só receber o ônus de ser responsável pelos recursos juntos às instâncias de acompanhamento e controle orçamentário, financeiro e contábil. Não se abria a possibilidade de acesso às decisões sobre a direção dos gastos – interferir na distribuição. Para eles, o processo de distribuição e realização do gasto deveria ter maior controle do FNDE. Aí estava a matriz de todo o conflito com os responsáveis pelas políticas de assistência ao educando, e que acabou por levar a que esses últimos tivessem de desenvolver ações de convencimento de seus pleitos, junto ao ministro e, também junto aos dirigentes do FNDE, se quisessem ver atendidas suas necessidades de recursos.

Em 1982, o governo federal criou a contribuição do Finsocial³ que tinha, de acordo com Art. 1º do Decreto-Lei n.º 1.940/82, uso previsto para custear os investimento de caráter assistencial

² Algumas estratégias eram utilizadas, por exemplo, fazer com que as negociações centrais passassem a ficar na dependência de detalhes técnicos a respeito da receita esperada e da quantidade de recursos possível de ser comprometida para financiamento das ações de assistência ao educando, declarando sempre escassez de recursos como reflexos dos compromissos assumidos em outros programas. Outras vezes, a estratégia utilizada compreendia a subestimação do valor da capacidade de gasto dos programas no momento de elaboração do orçamento a ser financiado pelo salário-educação. Definindo recursos que não eram suficientes para atingir as metas preestabelecidas, havia a necessidade de se efetuarem correções e constantes negociações para revisão dos montantes alocados; nesses momentos que os conflitos foram mais constantes, os dirigentes do FNDE tinham grande poder discriminatório. A defasagem poderia ocorrer, também, em função do processo inflacionário, quando da execução orçamentária e financeira, não se conseguia recompor a capacidade de gasto prevista no orçamento inicial, ou seja, grande parte dos recursos previstos já estavam superados no começo do ano.

³ Para maiores detalhes a respeito da gênese e primeiros anos de implementação do Finsocial, consultar Azeredo (1987), Resende e Azeredo (1986) e Beiner (1988).

em alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno produtor agrícola. A criação dessa fonte de financiamento para as ações assistencialistas vai representar uma das decisões mais cruciais para a assistência ao educando, ao ampliar a capacidade de gasto para os anos seguintes e permitir o estabelecimento de uma nova mecânica no processo decisório a respeito desses gastos. Nesse primeiro ano o impacto na capacidade de gasto da assistência ao educando foi evidente, como mostra a tabela 12, mesmo considerando os ajustes necessários ao pleno deslanche na arrecadação da nova fonte de recursos e os mecanismos de decisão inovadores, que colocavam o centro de decisão no BNDES – fator de constrangimento ao acesso aos recursos.

Apesar da incorporação do Finsocial, a situação do financiamento da assistência ao educando piorou bastante em 1983. O revés eleitoral ocorrido na primeira eleição direta para governador, em 1982, contribuiu significativamente para a emergência de um novo perfil para o processo de gasto do MEC, a partir de 1983, que buscava fortalecer as bases da coalizão governamental, sobretudo em municípios de pequeno e médio portes, principalmente por meio do poder de indução que a manipulação das fontes de financiamento permitia.

Essa nova direção da ação ministerial estimulada pela coalizão governante, bem como a crise econômica, que diminuiu o poder arrecadador dos tributos e as alterações na regulamentação do salário-educação⁴ significaram a retirada das ações de assistência ao educando das prioridades formais de distribuição dos recursos do Ministério. Os dirigentes do MEC, ao mudar sua estratégia de ação política, utilizando, para isso, o comando centralizado sobre os recursos disponíveis, trataram os programas da assistência ao educando como variável de ajuste, não os eliminando, mas, reduzindo o escopo e o montante de recursos alocados. O grande impacto da implementação dessa nova política, foi um decréscimo na destinação de recursos do salário-educação para o financiamento dos programas da assistência ao educando, significando quedas constantes nos valores reais alocados, caracterizando-se uma verdadeira “substituição de fontes” de financiamento. A tabela 12 mostra, ainda, que o salário-educação reduziu sua participação para apenas 1% dos recursos aplicados, quando entram para valer os recursos do Finsocial.

A partir de 1984, no processo de decisão a respeito da distribuição dos recursos do Finsocial, ocorreu o deslocamento do centro de decisão do BNDES para a SOF/Seplan/PR – tradicional e conhecido –, representando uma mudança estrutural favorável para a maioria dos atores que atuavam junto aos programas sociais administrados pelos ministérios sociais. Os recursos desta contribuição social passaram a ser alocados conforme processo de decisão tradicional de

⁴ Nas alterações efetuadas pelo Decreto n.º 87.043, de 22/03/82, foi retirada a menção à assistência ao educando, enquanto setor a ser financiado pela contribuição do salário-educação.

elaboração da orçamentária da União. Coincidentemente, ocorreu grande incremento da capacidade de gastos dos programas da assistência ao educando. Houve, como mostra a tabela 12, quase uma triplicação dos recursos, se comparados aos dois anos iniciais da década de 80. Ao mesmo tempo, diminuíram as pressões sobre os recursos do FNDE, tanto é que os valores gastos do salário-educação, em 1984, representavam apenas 1/5 dos gastos verificados no começo da década.

Durante o período da Nova República, o Finsocial já estava incorporado à sistemática tradicional de planejamento governamental federal com os recursos sendo negociados em bloco e diretamente entre o ministro do MEC e o ministro da Seplan/PR, com a interveniência em algumas situações do presidente da República. Como os programas de assistência ao educando tinham sido eleitos prioritários na agenda do governo de transição⁵, o embate pelo controle dos recursos com os outros atores com interesses na assistência social eram mais amenos e os quantitativos crescentes, principalmente durante os primeiros anos do Governo Sarney.

No âmbito do MEC, os recursos provenientes do Finsocial, em geral, não eram disputados pelos demais setores educacionais, até mesmo pelas determinações legais quanto às possibilidades de gastos dos recursos. Durante todos esses anos, a maioria dos recursos dessa fonte destinados ao MEC foi utilizado nos programas de responsabilidade da FAE. Somente em 1987 e 1988, foi que os atores ligados ao setor de educação superior, principalmente os que giravam em torno dos hospitais universitários – com fortes recursos estratégicos –, depois de muito tentar, conseguiram “capturar” algo em torno de 5,0% e 10,0%, respectivamente, dos recursos dessa fonte, de acordo com as tabelas A8 e A9, em anexo.

O processo de tomada de decisão sobre a capacidade de gasto dos diversos programas envolvidos na assistência ao educando, com a criação do Finsocial, principalmente a partir de 1984, passou a ser definido e controlado diretamente pela FAE, alterando todo o mecanismo decisório que prevalecia anteriormente. As alterações marcantes no processo foram as seguintes:

- i) o centro de decisão localizado na presidência da FAE teve seu papel reforçado com a criação do Finsocial. O presidente da FAE ganhou grande poder de articulação e margem de manobra, além de ter ampliado seu espaço político, assim como tiveram ampliados seus espaços os dirigentes das diretorias técnicas, os burocratas especialistas e os demais burocratas da FAE;

⁵ Constavam como prioritários no Plano de Prioridades Sociais - 1985 (PPS/1985), I PND/NR e no Plano de Ação Governamental (PAG), e eram mencionados como prioridades orçamentárias nas Mensagens presidenciais de encaminhamento da lei orçamentária de 1985, 1986 e 1987, ao Congresso Nacional.

- ii) diminuem as interações necessárias para que os atores não-governamentais envolvidos tenham suas demandas atendidas, pois não mais desenvolveriam ações em vários centros de decisão;
- iii) a forma de organização das decisões, fechadas no interior da FAE, potencializou, ainda mais, a existência da rede de intermediações de interesses e permitiu a manutenção e entrelaçamento das conexões entre a indústria de alimentos, de materiais escolares e a livreira e os dirigentes da FAE;
- iv) redução ao mínimo do conflito interburocrático, principalmente entre a FAE e o FNDE;
- v) liberação de recursos do FNDE para outras ações, o que potencializou os recursos de poder sob o comando dos dirigentes do Ministério; e
- vi) o aumento das aquisições da merenda, livros e material didático, com a conseqüente expansão da clientela, satisfazendo os interesses dos produtores privados de alimentos formulados, dos produtores privados de livros e de material didático que viram os programas duplicarem os pedidos, de um ano para o outro.

Todas essas vantagens geraram uma força política para os dirigentes da FAE e suavizaram os conflitos entre os atores cujos interesses circundavam os três principais programas de ação da FAE. O encaminhamento das demandas passou a ser consensual e, principalmente, baseado no crescimento dos recursos o que, de certa forma, permitiu o estabelecimento de uma base para a formação de consensos mínimos a respeito da capacidade de gasto de cada um dos programas, além de ter propiciado avanços significativos na distribuição de merenda, livros didáticos e material didático e possibilidade de criação de outros programas. A tabela 13, a seguir, mostra que, a partir de 1985, houve grande crescimento dos gastos em quase todos os programas da assistência ao educando.

Em síntese, neste momento ocorreu um processo de decisão no qual o conflito entre os diversos atores em disputa na arena da área da assistência ao educando, sobre a capacidade de gasto de cada programa, foi reduzido pelo crescimento dos recursos, o que facilitou a busca de consenso entre os diversos interesses. A tabela 12 comprova que desde sua criação, o Finsocial foi agregando, mais e mais, capacidade de gasto para a assistência ao educando. Já no início foi vigorosa a alocação de recursos, prosseguindo em um crescimento vertiginoso até 1987, quando chegou a representar 17,0% de todos os recursos disponíveis pelo MEC, de acordo com os dados da tabela A8, anexa.

Tabela 13
Gastos nos principais programas da assistência ao educando
1980-1989

Em Reais mil de julho de 1994

Ano	Programas da assistência ao educando						Variações				
	Alimentação (A)	Livro (B)	Material (C)	Bolsas (D)	Outros (E)	Total (F)	A/F	B/F	C/F	D/F	E/F
1980	65.805	25.578	2.305	25.906	7.957	127.551	52	20	2	20	6
1981	107.210	17.299	3.225	18.893	4.506	151.133	71	11	2	13	3
1982	173.976	19.472	7.077	8.435	4.352	213.312	82	9	3	4	2
1983	69.904	14.870	21.853	20.762	6.023	133.412	52	11	16	16	5
1984	102.871	22.907	21.867	9.235	22.080	178.961	57	13	12	5	12
1985	393.880	31.070	23.921	16.083	64.260	529.214	74	6	5	3	12
1986	670.772	77.146	27.119	3.580	175.812	954.429	70	8	3	0	18
1987	518.689	90.970	75.813	5.747	74.118	765.337	68	12	10	1	10
1988	436.165	42.358	44.123	-	76.515	599.161	73	7	7	-	13
1989	383.655	78.010	33.954	1.404	38.344	535.367	72	15	6	0	7

Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD/Final de ano.

O aparato jurídico/institucional do processo de gasto público relativo às ações de assistência ao educando não sofreu alterações até que, em 1988, como desfecho da transição democrática, foi convocada a Assembléia Nacional Constituinte para elaborar uma nova Constituição para o país, que acabou alterando o processo de gastos da assistência ao educando, principalmente no aspecto relativo à estrutura de financiamento. Uma das principais alterações da nova Constituição que afetou diretamente o processo de gasto da assistência ao educando foi a criação do orçamento da seguridade social, e a conseqüente vinculação, principalmente, do Finsocial aos gastos com as obrigações relacionadas à "seguridade social". Vetava-se a utilização dos recursos desta fonte em alguns programas que anteriormente eram financiados por ela, pois não se enquadravam no conceito de "seguridade social"⁶, como foi o caso do Programa do Livro Didático e do Material didático⁷.

A seguir, mostrar-se-á o processo decisório nas arenas programáticas, nas quais estavam em jogo a captura, por parte dos diversos atores, de frações da capacidade de gasto associada aos programas de assistência ao educando.

⁶ A Constituição de 1988 determinou que algumas ações ligadas à assistência ao educando seriam dever do Estado: "o dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, no ensino fundamental, mediante programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde". (Inciso VII do Art. 208.) No entanto, não estipulou fonte de financiamento para todos os programas.

⁷ Antes da Constituição de 1988 para qualquer ação ligada à assistência ao educando, podia-se pleitear recursos do Finsocial, pois não havia nenhum constrangimento legal para auferi-los, bastando que as ações fossem enquadráveis no conceito de assistência social ligada a alguma das áreas prioritárias constante da Lei n.º 1.940/82.

4.2. Arena programática do “apoio alimentar e nutricional ao educando”

O processo de gasto público dessa arena programática, em 1980, estava sob o estímulo de uma nova política interinstitucional desencadeada pela Cnae, para a aquisição de gêneros alimentícios para o programa⁸. Nessa nova política, a “organização implementadora” (Cnae/Inae, depois FAE) delegava responsabilidade, principalmente sobre a aquisição e transporte dos gêneros alimentícios do programa, a um outro organismo público com características jurídico/institucionais diferenciadas dos órgãos da administração direta, que era a Cobal (depois Conab) e SAB, que vão se transformar em “organizações implementadoras intermediárias”⁹.

Mas, afinal, o que representava essa política interinstitucional para o processamento dos gastos com a aquisição de gêneros para o Pnae? Essa política pressupunha a transferência para um órgão público especializado na comercialização dos gêneros alimentícios, da maior parte das operações de aquisição, armazenagem e transporte anteriormente a cargo da Cnae/Inae, estabelecendo-se uma especialização na qual a FAE efetuava o planejamento e programação anual dos gastos, gerando um centro de decisão especializado nas negociações e distribuição da capacidade de gastos entre estados e municípios e a Cobal realizava a intermediação entre a programação e a aquisição junto aos fornecedores, formando outro centro de decisão que realizava os gastos propriamente ditos e para onde se dirigia a atenção dos produtores privados. Era por meio da Cobal e SAB que se implementava a intermediação entre a programação defendida pela FAE e as instituições privadas, tais como cooperativas, frigoríficos, empresas de transporte, empresas de armazenagem, agroindústrias, empresas industriais e pequenos produtores rurais.

Essa estratégia operacional era justificada por dois motivos, tidos como de racionalidade: primeiro, o aproveitamento de uma infra-estrutura técnica e operacional montada na Cobal para esse fim e segundo, a agilidade e rapidez que poderiam ser obtidas uma vez que as compras seriam realizadas por intermédio de entidades sujeitas ao controle majoritário do governo, mas que ficavam dispensadas de licitação, conforme o Decreto-Lei n.º 200/67. A FAE reconhecia sua falta de recursos tecnológicos e gerenciais em implementar uma política de alimentação do escolar com

⁸ Essa nova política decorreu de uma situação de emergência – Programa Emergencial do Nordeste. “O escopo da nova política de aquisições de gêneros alimentícios para o Pnae, apesar de ter sido desencadeada inicialmente para atender aos seis estados da região nordeste, isto é concentrada sobre uma pequena área acha-se, hoje, em pleno processo de expansão abrangendo a todas unidades federadas e municípios, respectivamente, caracterizando-se, pois, como ampla em natureza e universal em escopo”. [MEC/Inae (1982)]

⁹ Para maior detalhamento a respeito do relacionamento inicial entre a FAE e a Cobal, consultar BNDES (1984). Para o final da década 80 e começo dos anos 90, consultar TCU (1993).

histórica pretensão de aumento do escopo do programa e de universalização do atendimento¹⁰, mas não abria mão da responsabilidade institucional de implementar o programa.

Mesmo que essa política tenha sido concebida em suas linhas gerais por José de Souza Teixeira, então diretor da Inae (depois FAE) e realizada de comum acordo com a Cobal, para a Inae significou abrir mão de parte significativa dos recursos de poder sob seu controle direto, principalmente romper as ligações existentes com os produtores privados de formulados e de produtos básicos, as empresas transportadoras e outros. Observa-se que essa política foi bastante impulsionada quando à frente da Inae foi colocado um antigo presidente e um idealizador da Cobal, Rubens José de Castro Albuquerque.

Para a Cobal, os termos do convênio assinado em agosto de 1980 eram extremamente vantajosos, com destaque no que diz respeito ao valor da taxa de administração e a exclusividade na intermediação, principalmente nos negócios de compra dos produtos. Tanto é que, devido à manutenção do convênio, a FAE tornou-se uma fonte importante de recursos para essa empresa. Dados coletados pelo BNDES (1984) sobre o Pnae dão conta que de 1981, até 1984, a participação da FAE, nas receitas operacionais da Cobal, que já era de 10,4%, sobe para 15,8%, além de, neste período, o crescimento das receitas deste órgão ser superior aos índices inflacionários anuais correspondentes.

Após a saída da presidência da FAE de Rubens Albuquerque¹¹ e a entrada de João Felício Scardua, o consenso sobre a forma de implementação da política que tinha na figura do ex-presidente da FAE o pilar de sustentação começou a ruir e as discordâncias se manifestaram claramente. Esta política de gasto enfrentou fortes resistências para sua continuação, partindo dos novos dirigentes e reforçada pelos burocratas da FAE, que estavam se sentindo aliçados do processo de realização dos gastos. O cerne do conflito era a exclusividade dada à Cobal para realizar os gastos.

O novo presidente da FAE, João Felício Scardua, homem de confiança do secretário geral coronel Sérgio Pasquali responsável pela reforma administrativa do Ministério, assumiu o

¹⁰ Coimbra (1982), já havia notado que quaisquer fossem as "explicações para a expansão do programa, o fato é que ele sempre cresceu quantitativamente, incorporando segmentos cada vez maiores da população ao seu atendimento. As instituições encarregadas dele, ao mesmo tempo atores e espectadores desse jogo, foram acompanhando como puderam esse processo".

¹¹ Rubens de Albuquerque foi afastado da FAE, depois de uma onda de denúncias de irregularidades - como a cobrança de comissões para introduzir determinados alimentos na merenda, favorecimentos a empresas em detrimento de outras e irresponsabilidades administrativas que resultaram em inquérito sobre a FAE. As acusações envolviam o ex-presidente da FAE, Rubens Albuquerque, vários ex-diretores, o ex-presidente da Cobal, Aloísio Garcia. No relatório do inquérito as acusações principais ao ex-presidente da FAE, são as seguintes: omissão, suspeição de desonestidade administrativa, receber comissão por parte de empresários, receber presente de grande valor de empresários. [Vieira (1984)]

comando da FAE com a "missão" e carta branca para efetuar as mudanças que fossem necessárias. Assim, logo em abril de 1984, entrou em uma zona de turbulência, quando da negociação da taxa de administração recebida pela Cobal, que até então não havia sido questionada; o então presidente da FAE encaminhou o Ofício n.º 1.515, ao então presidente da Cobal, Carlos Fernando Luppo, no qual propõe a redução do percentual da taxa de administração de 5%¹² para 2%, que compõe a Cláusula 4ª do convênio inicial firmado em 1980. Em resposta, a Cobal, pelo Ofício n.º 353/84, faz uma contraproposta de que a taxa fique em 4%. A negociação prosseguiu e o presidente da FAE, pelo Ofício n.º 1.804/84 se pronunciou: "revendo as possibilidades e disponibilidades da FAE e, em atendimento aos interesses sociais da Cobal, no projeto de fornecimento de gêneros alimentícios para os programas de alimentação escolar, coordenados por esta fundação, elevo a proposta inicial de 2% para no máximo 3%". Ao final deste contencioso a taxa não foi "nem uma, nem outra", mas uma intermediária no valor de 3,5%, e assim permaneceu durante toda a década de 80¹³.

A exclusividade nas aquisições dada à Cobal também foi outra questão de conflito e que recebeu a atenção da nova direção da FAE. Estava claro que um dos pontos fortes que permitiu a implementação dessa política da aquisição foi a grande articulação existente entre o antigo presidente da FAE e a Cobal. Com sua saída abriam-se espaços para aqueles que desejavam resgatar para a FAE uma posição de "organização implementadora" de fato, do programa, não só pelo planejamento da programação anual do programa, mas também efetuando ações diretas, principalmente no processo de aquisição dos produtos, até então efetuados exclusivamente pela Cobal. A opção estratégica adotada foi a de romper a exclusividade, passando a FAE a realizar, principalmente, as compras relativas aos produtos "formulados", o que em certa medida resgatava o seu papel e recompunha seu poder de tomar decisões sobre a efetivação dos gastos e um controle estratégico do ciclo programação-aquisição-armazenagem-distribuição-consumo do Pnae.

Apesar do resgate da importância da FAE no processamento dos gastos, a política interinstitucional continuou a ser implementada até os anos 90. O que se alterou foi apenas um

¹² De acordo com BNDES (1984), "a Cobal, apesar de todo o volume de recursos que movimenta, não possui um sistema de contabilidade de custos que possa assegurar se a mencionada taxa de remuneração de 5%, paga pela FAE, é insuficiente, cobre, ou mesmo excede os custos operacionais da empresa com o programa".

¹³ Em Junho de 1992, decorrida quase uma década desse primeiro contencioso foi firmado um Termo Aditivo, o décimo Primeiro, ao Convênio n.º 02/91, suprimindo a cláusula que previa o pagamento da taxa de administração à Conab, "mais de um ano após a decisão referente ao TC n.º 013.026/89-5 em 29/05/91, que recomendava à FAE "examinar a conveniência de ser mantida a Companhia Nacional de Abastecimento como agente de compras da FAE (...), tendo em vista que essa intermediação eleva os custos dos produtos para a Fundação, em função do pagamento da taxa de administração e do repasse de encargos sociais gerados na apuração de refaturamento". [TCU (1993)]

dos seus pilares que era a exclusividade dada à Cobal. Essa mudança estratégica não impediu que a simbiose entre as duas instituições continuasse ao longo do tempo, o que pode ser comprovado pela contínua presença de funcionários da Conab (Cobal) na direção da FAE/Daan, "entre 1988 e 1992, pelo menos seis funcionários da Conab estiveram cedidos à FAE, e outros quatro ex-servidores e um ex-dirigente também estiveram, de 1990 a 1992, ocupando cargos comissionados na diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional (...) estas dez pessoas ocuparam, durante 5 (cinco) anos, postos estratégicos na FAE, sendo que 6 (seis) delas estiveram inclusive à frente da Daan". [TCU (1993)] Este mesmo relatório conclui que "embora não se possa, apenas com esses elementos, chegar a um julgamento conclusivo a respeito do trabalho desses servidores na FAE, os dados aqui apontados indicam, sem dúvida, que a Conab teve, pelo menos até 1992, grande influência na direção da FAE/Daan, e talvez se possa reconhecer aí alguns indícios do por quê dos convênios celebrados entre a FAE e Conab terem sido tão vantajosos à Conab".

O prosseguimento de tal política deveu-se a três ordens de questões: a primeira, mais institucional, estava ligada ao fato de a FAE não se encontrar apta para realizar as aquisições de alimentos básicos, no que dependia inteiramente da Cobal, uma vez que lhe faltavam recursos gerenciais e tecnológicos para efetuar a intermediação com a diversidade de produtores privados espalhados pelas diversas regiões do país. A segunda, mais política, deveu-se a que a FAE preferiu uma aliança estratégica com a Cobal a ter que, de fato, descentralizar as compras de produtos básicos para os estados e municípios, e a terceira deveu-se ao atendimento que essa política de gasto propiciava aos interesses privados e corporativistas instalados na Cobal. Ao adotar essa estratégia, a FAE manteve seu controle sobre o poder de realizar os gastos relativos às aquisições dos alimentos formulados, aliando-se à Cobal nos alimentos básicos e também nos formulados, chamando os estados e municípios a participar de forma totalmente subordinada, o que permitiu manter o discurso a respeito da descentralização.

O preço que os dirigentes da FAE conscientemente se propuseram a pagar por tal estratégia política de realização dos gastos foi uma espantosa oneração do Pnae, por meio da fixação política de uma taxa de administração a ser paga à Cobal; do refaturamento dos produtos à FAE, que causavam a dupla incidência de encargos sociais, com custos adicionais calculados em 3,3% dos gastos do programa, representando uma receita adicional de US\$ 2,0 milhões, ao ano, para a Conab; da aplicação dos recursos do programa no mercado financeiro que eram apropriados pela Conab. Nessas transações, os recursos repassados pela FAE

estavam valendo 75,79% de seu valor original, a diferença, 24,21%, era apropriada pela Conab, além de irregularidades nos procedimentos de aquisição, fruto do regulamento simplificado e da utilização repetida da alegação de situação emergencial utilizada pela Conab. Pelos cálculos apresentados no relatório do TCU, um montante equivalente a quase 40% dos recursos efetivamente utilizados na aquisição de alimentos foi gasto (ou desperdiçados) em função da utilização da Conab como agente de compras. [cf. TCU (1993)]

Outra característica do processo de decisão sobre os gastos do programa, na década de 80, foi à centralização em nível federal da programação, aquisição e distribuição, com a subordinação das demais esferas de governo a papéis irrelevantes. A centralização pressupunha que os estados e municípios fossem apenas os fornecedores das estimativas das necessidades – elaborando a programação alimentar, definindo os alimentos que comporiam os cardápios e consolidando regionalmente a programação – sem poder interferir nos valores alocados para suas respectivas regiões e localidades. A FAE recebia tais informações e as adequava a critérios não muito explícitos, que determinam o rateio dos produtos entre as unidades federadas.

A partir da eleição de governadores de oposição em alguns estados, em 1982, houve grande questionamento destes procedimentos, com os dirigentes estaduais de educação e mesmo os dirigentes de outras pastas se manifestando a favor da compra descentralizada, referenciando-se nos produtos básicos, que seriam adquiridos em suas regiões de produtores locais, conforme registra o jornal *A Tarde* (Bahia), 15/06/84: “A regionalização das compras da merenda escolar foi pedida pelos secretários de Indústria e Comércio de todo o país ao ministro Camilo Penna, ministro da Indústria e Comércio, na reunião que eles tiveram na última quarta-feira em Brasília”. Estes dirigentes percebiam que as compras regionalizadas podiam garantir ao setor de alimentos regionais, principalmente aos produtores básicos, um promissor mercado para a colocação de seus produtos, uma vez que no ano de 1984 movimentaria, de acordo com a tabela 13, cerca de R\$102 milhões, e, já naquela época, percebia-se a tendência de crescimento dos gastos.

Os argumentos a favor da mudança na política de gasto utilizados por esses dirigentes eram principalmente relativos a ganhos de aceitabilidade, por esses produtos estarem mais ao gosto cultural das crianças, havendo também o argumento econômico do favorecimento que alguns estados acabavam obtendo, indiretamente, pela geração de empregos, arrecadação fiscal que ficava concentrada nos estados mais industrializados. A reportagem da *Gazeta de Vitória* de 30/06/84, com o título: *Sedu só usará alimentos do Espírito Santo na merenda escolar*, dá

mostra clara destes argumentos, ao mostrar que o secretário de educação havia enfatizado “que o programa passaria a ser abastecido com alimentos produzidos no Espírito Santo, uma medida que visava agilizar o processo operacional de entrega da merenda, adequar o programa aos hábitos alimentares da clientela estudantil capixaba e, ainda, abrir mais fonte de mercado para os produtos do Estado”.

No entanto, a despeito desses argumentos, na Nova República, a estratégia adotada pelo PFL, agora na direção do ministério, foi a de aprofundar as relações com alguns municípios previamente escolhidos por critérios políticos, que passaram a compor o Programa de Municipalização da Alimentação Escolar (Pmae). Ou seja, a FAE repassava sua capacidade de gasto aos municípios escolhidos, para que esses efetuassem os gastos que antes eram feitos centralmente. Os dirigentes do MEC, procurando se fortalecer politicamente, montaram uma aliança estratégica com alguns dirigentes municipais, que ganhariam, em troca, recursos financeiros, pois teriam liberdade para efetuar as negociações relativas à aquisição de gêneros alimentícios, bem como para os transportes e distribuição da merenda.

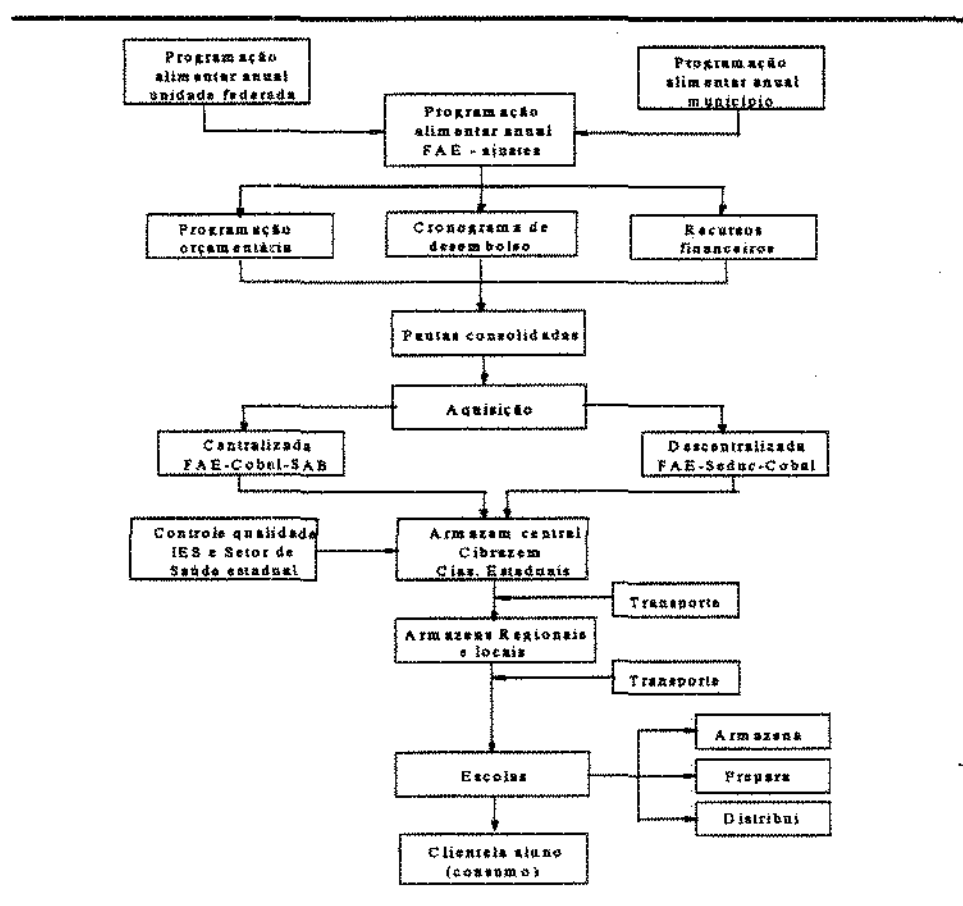
O argumento utilizado para a implementação dessa política era que se devia ter “o bom senso de reconhecer a existência de diversidades regionais e peculiaridades locais. Assim, em alguns casos, as administrações municipais estarão melhor capacitadas para administrar os pormenores da execução”. [MEC/FAE (1987)] Essa foi a justificativa pela qual o ministro recomendou a realização da descentralização da merenda em nível municipal. Já no segundo ano da gestão do PFL, em 1986, de acordo com MEC/FAE (1987), foram escolhidos 82 municípios que absorveram cerca de 5% dos recursos, R\$ 33,6 milhões, e deste total 18 municípios eram de Santa Catarina, estado de origem e de interesse político do ministro Jorge Bornhausen. A abrangência da cobertura, pela nova política, chegou a 10% dos municípios desse estado, sugerindo que o “bom senso” estava na utilização política da descentralização para atender interesses localizados da direção ministerial. Nesse ano, seguindo essa linha de procedimentos na articulação dos gastos, observa-se que a FAE iniciou a construção e reforma de 70 armazéns, sendo 19 no Maranhão – estado de origem do presidente da República – 9 em Pernambuco – estado de origem do ministro Marco Maciel – e 8 em Santa Catarina – estado de origem do ministro Bornhausen.

Em 1987, os argumentos ministeriais a favor da descentralização ganharam mais cores e mais recursos. Agora a descentralização era uma forma de agilizar o processo, estimular hábitos alimentares e, talvez, o que estivesse mesmo em jogo: desempenhar uma função “transformadora” (para o PFL) ampliando a dimensão da ação política assistencial das

prefeituras escolhidas, sendo firmados mais 72 novos convênios e aditados os anteriores, que foram “escolhidos com cautela, selecionando criteriosamente os municípios com efetivas condições de gerenciamento e operacionalização do Programa”. [MEC/FAE (1988a)] Por meio desses critérios “cautelosos” foram escolhidos 62 municípios da região nordeste, formando a maioria dos municípios a serem atendidos pelo programa. Os valores envolvidos também se elevaram e a participação no Pnae chegou a 7,3%, algo em torno de R\$ 38 milhões. Em 1988, continuou o programa e os valores envolvidos chegaram a R\$ 35 milhões e a participação chegou próximo a 8% do programa.[cf. MEC/FAE (1989a)]

Em 1989, encerra-se a gestão do PFL no ministério com o deputado Carlos Santana (PMDB) assumindo a direção do MEC. Agora não havia porque o ministério procurar se relacionar diretamente com os municípios, já que a maioria dos estados tinha governadores do mesmo partido que o ministro. A política de “municipalização” implementada pelo PFL e que consumiu, em três anos, R\$ 106,6 milhões foi descartada, não se destinaram mais recursos nessa direção, iniciando-se a implementação de outra estratégia de gasto para o Pnae, que é apresentada na figura 8.

Figura 8
Processo de gasto público do Pnae



O novo processo de gasto mantinha, por um lado, a política interinstitucional anterior e, por outro, abriu espaço à participação dos estados. A nova estratégia de gasto envolvia: i) as *compras centralizadas* que eram realizadas diretamente pela FAE ou pelos agentes de compras, abrangendo a aquisição de alimentos do tipo formulado desidratado, óleo vegetal, etc. e ii) as *compras descentralizadas* que seriam realizadas por uma comissão mista em ação conjunta da FAE, agentes de compras, Programas Estaduais de Alimentação do Escolar (PEAE), Refae e Unidades Básicas (UB) das unidades Federadas. Os gastos se referiam às aquisições de alimentos básicos tais como arroz, feijão, açúcar e demais produtos.

A introdução das unidades federadas como parceiros no processo decisório foi a grande novidade, e, mesmo sendo pequena a margem de compras realizadas de produtos básicos, experimentou um certo crescimento, chegando, de acordo com MEC/FAE (1990), a cerca de 40% das compras realizadas, demonstrando a evolução e fortalecimento do processo.

4.2.1. A relação da FAE com os produtores privados

Por ter um papel central de alocador de recursos e gerenciador da compra e distribuição de gêneros alimentícios para os programas de alimentação escolar, a FAE possuía a capacidade de influir na determinação do horizonte de atividade de uma parte ponderável dos atores que atuavam na área de produção de gêneros alimentícios do país, fossem "básicos" ou "formulados". Coimbra (1982), analisando as relações entre a indústria de alimentos e a "merenda", afirma que "não é exagero dizer que foi a Cnae que criou o fabricante para os alimentos que entendia distribuir (...) configurando-se um quadro de exclusividade de compra e venda", no qual as grandes empresas, no princípio, não se articularam para direcionar a definição da política de alimentação escolar. Curiosamente, no primeiro momento, essas indústrias foram incapazes ou então não quiseram participar. No entanto, de acordo com Coimbra (1982), logo em seguida, foi-se constituindo na indústria de alimentos o subsetor necessário ao Pnae, em sua maioria composto por firmas novas criadas ou expandidas para atender à demanda, destacando-se a Nutrimental, Nutricia, Liotécnica e Pratika, empresas que no fim dos anos 70, de acordo com a tabela 14, dominaram cerca de 60% das aquisições de alimentos formulados efetuados pela FAE/Cobal. Havia, também, a participação de grandes e tradicionais firmas do ramo alimentício como a Bhering, que, em 1978, dominou 9% das compras.

O grupo dos produtores privados de alimentos formulados era formado por apenas 21 empresas que repartiram os gastos realizados no programa. Apesar disso, observa-se na tabela 14

que, desde 1978, formou-se um grupo de apenas cinco empresas – Nutrimental, Nutricia, Pratika, Bhering e Liotécnica – que dominaram cerca de 70% dos gastos realizados no Pnae. A manutenção, ao longo do tempo, da pouca quantidade de empresas fornecedoras para o programa, foi possível devido a dois fatores: primeiro, pela convivência com que os dirigentes e burocratas da FAE, responsáveis pela realização dos gastos, aceitaram as condições formuladas pelo grupo dos produtores privados para o fornecimento dos bens requeridos pelo Pnae e, segundo, devido à capacidade gerencial dos produtores de formulados em conseguir solucionar os conflitos intercapitalistas, sem competição no mercado institucional, garantindo a cada empresa uma participação histórica consensual nos gastos, independentemente do montante total estabelecido para os gastos do programa.

Tabela 14
Distribuição percentual da compras (gastos) de “formulados” por empresas
1978-1991

Empresas	Percentual					
	1978	1979	....	1989	1990	1991
Nutrimental	18,4	34,3	....	25,3	25,2	27,4
Nutricia	12,8	15,7	....	12,2	12,1	15,1
Toddy	12,6	3,4	....			
Pratika	11,9	17,0	....	10,2	10,2	10,4
S.L. Alves	10,0	4,0	....			
Bhering	9,0	2,5	....	8,0	8,0	4,1
Liotécnica	6,5	8,2	....	11,9	11,8	10,9
Cipa	5,5	4,5	....			0,9
James	5,2	5,5	....			
Aymoré	4,1	3,8	....			
Progresso	4,1		....			
Coca-Cola		1,1	....			
Belprato			....	10,1	10,0	6,6
Protisa			....	10,0	10,0	10,6
Olivebra			....	7,8	7,8	6,8
Pink			....	2,1	2,1	3,2
São Braz			....	1,5	1,6	2,0
Cia. Goiana Lat.			....	0,6	0,7	2,0
Energe			....	0,4	0,4	
Cadore			....	0,1		
	100,0	100,0	....	100,0	100,0	100,0

Fonte: 1978 e 1989 Coimbra (1991) e 1989, 90 e 91 TCU (1993)

Na relação entre o órgão público (FAE) encarregado de implementar o Pnae e os setores privados, algumas características do processo de gasto, levantadas pelo TCU (1993), foram marcantes. Os instrumentos utilizados para licitação demonstravam as estratégias utilizadas pelos órgãos implementadores a fim de favorecer o grupo de produtores privados de alimentos “formulados” já consolidado, observando-se:

- i) cláusulas que restringiam a participação de fornecedores para o Pnae e comprometiam a competitividade das licitações, uma vez que não se permitia que não-produtores (comerciantes) participassem das licitações;

- ii) apresentação de requisitos técnicos-operacionais baseados em critérios não claramente definidos, que as empresas deviam preencher para estar aptas a participar das licitações. Essa exigência dava grande margem de arbítrio à FAE e estimulava o dirigismo na licitações, provocando superfaturamento, corrupção e a reserva de mercado;
- iii) direcionamento nas aquisições, fato perceptível uma vez que, repetidamente, os produtores privados de alguns tipos de formulados eram sempre os vencedores das concorrências efetuadas para estes tipos de produto;
- iv) condições e exigências dos editais de licitação eliminavam os produtores de pequeno porte que raramente se dispunham a competir, ocorrendo casos em que essas mesmas exigências eram desrespeitadas¹⁴;
- v) o prazo reduzido de publicação dos editais, que limitava o alcance da licitação e restringia a participação dos concorrentes a um seleto grupo; e
- vi) dispensa de licitação era outra estratégia utilizada, mesmo considerando que este programa tinha e tem caráter permanente, assegurado constitucionalmente.

Na relação entre os produtores privados de alimentos formulados, observa-se que suas estratégias estavam na perspectiva de manutenção de seu cartel, tanto junto à Cobal, quanto junto à FAE. Outros fatos, levantados em TCU (1993), são esclarecedores: o mesmo representante defendia às vezes os interesses de empresas que competiam entre si; uniformidade entre os preços ofertados pelos concorrentes, pela apresentação de propostas de preço nas licitações para fornecimento com diferenças de preços com pequenas variações, coisa bastante improvável considerando-se a quantidade de itens, as diferenças regionais; os fornecedores realizavam um espécie de rodízio, pois, embora concorressem entre si em diversos estados, ora ganhava um, ora outro. Além do mais ninguém venciam em todas as praças que concorria, mas também ninguém perdia em todas; e em alguns casos o fornecedor estipulava o menor preço, quando não podia ofertar toda a quantidade prevista para aquela praça, permitindo que outros fornecedores complementassem a aquisição com preços mais elevados.

Este tipo de padrão de transação entre público e privado mostra que havia a tendência à “cristalização” dos produtores privados de produtos “formulados” determinados por dois fatores: a liderança desses produtores, em termos de representatividade junto à classe de industriais do

¹⁴ Por exemplo: compras de produtos que mesmo passando pelos testes realizados pela FAE quanto ao aspecto de aceitabilidade, muitas vezes ficavam estocados por sua inaceitabilidade pela clientela. Isto indica que as compras refletiam mais as pressões que os produtores exerciam para que seus “formulados” fossem incluídos nos planos de aquisição, nos estudos de cardápio, do que de fato os testes da FAE, o que acabava gerando um clima de tensão em nível da burocracia especializada, e um foco de corrupção, uma vez que competia à FAE/Daan a realização dos testes de aceitabilidade dos produtos

subsetor que eles participam, e, a experiência acumulada nessa política, que lhes trazia quase uma situação de estabilidade na colocação de seu produto neste mercado institucional.

Essas evidências caracterizam a ocorrência de conluio entre os produtores que fraudam e frustram a própria licitação, permitindo a esse grupo manter a exclusividade na oferta dos produtos como fator determinante em sua capacidade de convencimento do decisor e dando mostra que "provavelmente exista um cartel entre essas empresas, senão para o mercado em geral, ao menos quando se tratavam das aquisições dos programas institucionais" [TCU (1993)] Também mostram a tolerância a práticas fraudulentas, a conivência e favorecimento aos grupos dos produtores de formulados efetuada pelos dirigentes das instituições federais implementadoras do Pnae, demonstrando claramente a prevalência dos interesses privados e corporativistas acima das preocupações e zelo pela coisa pública¹⁵.

Nos anos 80, os produtores privados de alimentos "formulados", subsetor da indústria de alimentos que a Cnae encorajou e sustentou e que a FAE permitiu consolidar-se, transformaram-se em um poderoso e articulado grupo empresarial. Contando com um sólido *lobby* e ramificações institucionais que, na defesa de seus interesses, como havia previsto Coimbra (1982), levaram ao aprisionamento do Pnae, formando-se um casamento, ou até uma simbiose, entre a Cobal e a FAE, que compravam e distribuíam os alimentos "formulados" e esse subsetor da indústria de alimentação que os fabricava. Portanto, a capacidade de ação desses atores esteve voltada para direcionar a ação estatal para a expansão da assistência alimentar ao educando, o que, indiretamente, redundava em contratos de fornecimento maiores e mais vantajosos do ponto de vista de sua lucratividade.

O grupo dos produtores privados de alimentos "básicos" reunia um conjunto muito heterogêneo de produtores de alimentos que se encontravam em nível municipal ou regional, tinham problemas para se articularem, falta de competitividade de seus produtos, além de contar com baixa mobilização dos poderes estaduais e municipais a fim de incentivar o pequeno produtor rural e suas cooperativas a produzirem alimentos para o programa. Apesar de este não ser seu mercado principal, esses produtores viam com interesse a possibilidade de esse mercado absorver parte ponderável de sua produção. A FAE não tinha nada a ganhar com uma política deste gênero, até porque não dispunha de capacidade gerencial para efetuar as compras em nível

¹⁵ Isso não é novidade, como se observa nas declarações do diretor-superintendente da FAE, coronel João Manoel Brochado, no inquérito administrativo levado a efeito em 1984: "todo o processo de corrupção, que paulatinamente, fui sentindo dentro da FAE me levaram a imaginar a existência de um grande triângulo de ação, com dois vértices identificados: FAE e Cobal. O outro vértice, não pude definir, mas, de qualquer forma, pelo desassombro dos esquemas de pressão e o relativo descuido das ações periféricas da corrupção, imagino-o muito poderoso e sustentador de tudo". [Vieira (1984)]

descentralizado. Constatou-se nos dados apresentados em MEC/FAE (1990), que as aquisições de produtos básicos sempre estiveram em situação inferior em relação aos produtos “formulados”.

4.3. Arena programática do “apoio didático pedagógico”

O “apoio didático-pedagógico” constituía arena decisória cujos interesses predominantes giravam em torno do processo de gasto público, relativo ao fornecimento de bens – livros didáticos e material escolar –, como parte da assistência social ao alunado carente brasileiro, principalmente aos alunos do 1º grau, proporcionando meios que tornassem mais acessíveis o processo de ensino aprendizagem e colaborando para o seu desenvolvimento sócio-educacional e sua integração na escola e na comunidade. Este apoio realizava-se, principalmente, pelo desenvolvimento de dois programas prioritários: Programa do Livro Didático e o Programa de Material Escolar (ex-módulo escolar).

O processo de gasto público do **Programa do Livro Didático** constituía uma arena decisória cujos interesses predominantes giravam em torno da determinação dos gastos necessários ao fornecimento e distribuição de livros aos estudantes matriculados nas escolas públicas e comunitárias de 1º grau, como parte integrante do processo de prestação de serviços assistenciais que visavam satisfazer às necessidades básicas dos estudantes.

No início dos anos 80, existia uma diversidade de programas cujo objetivo era a aquisição de livros para os três graus de ensino, além de outras especialidades. Assim, juntamente ao Programa do livro didático para o ensino fundamental (Plidef) que tinha como objetivo o atendimento dos alunos de 1º grau das escolas públicas e que era o mais importante programa de aquisição de livros, ainda desenvolveram-se outros programas que visavam à aquisição de livros¹⁶. A diversidade de programas e interesses ligados à aquisição e distribuição de livros perdurou até 1982, quando, diante da contenção de recursos, apenas o Plidef – o programa mais importante – que aglutinava maior número de editoras e maiores gastos, continuou a ser desenvolvido, ficando os demais desativados por falta de verbas¹⁷.

¹⁶ O Programa do livro didático para o ensino de 2º grau (Plidem), especificamente para a área profissionalizante; Programa do livro didático para o ensino superior (Plides), que apoiava o estudante com a doação de livros às bibliotecas de estabelecimentos de ensino superior; e o Programa do livro didático do ensino supletivo (Plidesu) que visava ao ensino supletivo da rede oficial.

¹⁷ O Plidef chegou a distribuir cerca de 20 milhões de livros, em 1978, caindo para cerca de 10 milhões de exemplares em 1982, e 12 milhões nos dois anos seguintes.[cf. Castro (1996)] De acordo com MEC/FAE (1985), a razão dessa queda deveu-se a vários fatores, tais como o aumento do custo da matéria-prima, especialmente do papel, da ordem de 100% ao ano; correção da verba destinada à execução do programa em índices não compatíveis com os da inflação; e redução das tiragens em decorrência da co-edição de maior número de títulos, a fim de atender às primeiras opções e escolha das unidades federadas. Mas, o grande

No início da Nova República, foi criado o PNLD, que procurava atender a uma clientela restrita aos alunos do 1º grau da escola pública, além de algumas inovações como a escolha do livro pelo professor. Este programa não procurou resgatar os demais programas extintos nos anos anteriores, devido a diversificação de ação e de clientela, mas a proposta era de atendimento universal aos alunos da rede oficial de ensino fundamental. Este programa despontou, logo no primeiro ano de seu desenvolvimento, com uma capacidade de gasto bem superior a qualquer outra observada nos anos anteriores, conforme pode ser constatado na tabela 12, refletindo em parte a proposta de expansão da clientela e a prioridade que o novo governo deu ao programa.

O processo de gasto público relativo ao programa do livro ocorria seguindo algumas características:

- i) com um descompasso entre o *timing* do processo orçamentário e financeiro do poder executivo e o *timing* do processo de gasto necessário ao desenvolvimento do programa. O quadro A1, anexo, mostra claramente o descompasso: a seleção/indicação dos títulos era realizada antes mesmo de haver uma idéia dos recursos disponíveis. Quando começava a fase de negociação e contratação de fornecimento dos livros, a proposta orçamentária do governo federal do ano *t* ainda estava em tramitação no executivo, ao mesmo tempo que eram efetuados pagamentos de parte das despesas do ano *t*, utilizando o orçamento do ano *t-1*. Além do mais, a fixação das despesas do programa, no orçamento, dava uma margem de segurança muito pequena para a contratação de fornecimento de livros, devido às incertezas quanto à capacidade de gasto real do programa, advindas do processo inflacionário que tendia a fazer com que o orçamento aprovado fosse renegociado constantemente, no momento de execução orçamentária e financeira;
- ii) as decisões sobre as aquisições de livros não foram tomadas com base em processo licitatório, mas tendo como base a análise das propostas de preço/quantidade formuladas por cada editora. A justificativa apresentada era que a aquisição dos livros didáticos não era uma simples compra de mercadoria disponível no mercado, mas sim a aquisição de uma mercadoria que teria de ser produzida exclusivamente para este fim, e ainda pior, deveria ser produzida em grande quantidade, com certa qualidade e em grande diversidade de produtos – em geral chegava a casa de 800 (oitocentos) o número de títulos negociados ao ano.

problema do programa estava nos recursos financeiros. Ainda que complementados pela contrapartida das unidades federadas, não eram suficientes para o atendimento a todos os alunos do 1º grau das escolas públicas do país, daí a prioridade do atendimento às quatro primeiras séries do 1º grau.

- iii) a organização das decisões sobre os quantitativos a serem adquiridos na DDAP era realizada em reuniões “fechadas” entre os burocratas especialistas da FAE e os representantes das editoras, o que potencializou ainda mais a existência da rede de intermediações e permitiu a manutenção e entrelaçamento das conexões entre a indústria livreira especializada na produção de livros didáticos e os dirigentes da FAE;
- iv) as editoras líderes tinham calendário especial para as negociações – eram as primeiras e dispunham de mais tempo para discutir suas propostas;
- v) os quantitativos por editora eram obtidos, pelo menos formalmente, dos pedidos formulados pelos professores. Daí a importância do sistema de *marketing* utilizado por cada uma, não havendo competição em preço nem na qualidade do produto;
- vi) os lucros foram pactuados em 15% do montante de cada contrato; e
- vii) as encomendas, em alguns momentos, foram quase que totalmente pagas antes do recebimento, 50% no ato da assinatura do contrato, 25% na entrega de 75% dos livros encomendados e o restante no dia da entrega total dos livros.

Estas características favoreceram a conformação de uma lógica na apropriação dos gastos do programa entre os principais produtores privados de livros didáticos que, indiferentemente dos montantes alocados, manteve-se a mesma desde o início da década de 80. Assim, ocorreu uma unidade de comando que procurou a solução dos conflitos fora da lógica de competição no mercado¹⁸, mediante consenso participativo no programa, com cada empresa tendo seu grau de participação administrado pelo grupo, indiferentemente dos recursos alocados, o que permitiu a estabilidade sistêmica dos lucros, que só eram afetados por fatores exógenos, já que nos contratos firmados entre as empresas e a FAE admitia-se um lucro de até 15% sobre o montante contratado.

Os produtores privados de livros didáticos, de acordo com Castro (1996), formavam um grupo que compreendia 30 editoras até 1984, que repartiam o fornecimento das unidades requeridas pela FAE. A média de fornecimento de livros no período foi de cerca de 14,5 milhões. A partir de 1985, em diante, a média de fornecimento de livros subiu a 35 milhões de unidades e o número de editoras, no grupo, subiu para 55. No entanto, a despeito do aumento de editores, observa-se na tabela 15, que apenas 4 (quatro) empresas – Ática, Brasil, Ibep e FTD – absorviam 58% do fornecimento dos livros; depois da criação do PNLD 6 empresas dominaram em média 83% do programa.

¹⁸ Por exemplo, até 1985, esse grupo, mostrando unidade de comando, resistiu e conseguiu manter o livro didático “descartável”. Um ex-diretor da Fename, Milton Durço, entregou um amplo dossiê intitulado: *O escândalo do livro didático*, denunciando a poderosa pressão das editoras de livros didáticos, que tinham conseguido impedir que três antecessores do ministro Marco Maciel acabassem com o livro “descartável”. (FSP, 23/05/85)

Tabela 15
Participação das empresas nos gastos do Programa do Livro Didático
1980-1989

Empresas	Percentual									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Brasil	8	11	12	13	13	38	23	11	8	0
FTD	8	15	15	12	15	9	10	15	12	11
Bloch	11	9	10	7	4	0	0	0	0	0
Saraiva	0	0	0	0	0	8	7	10	9	10
Ática	9	10	11	10	12	11	10	15	17	21
Ibep/Nacional	7	9	9	15	20	17	34	24	24	16
Abril	5	6	6	5	6	0	0	0	0	0
Caminho suave	8	9	10	8	7	0	0	0	0	0
Scipione	5	6	5	5	2	1	3	7	11	9
Outras	39	25	22	25	21	16	13	18	19	33
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: MEC/FAE

A maioria das editoras encontra-se fisicamente próxima, principalmente em São Paulo e Rio de Janeiro¹⁹, o que foi uma característica que facilitou o estabelecimento e a centralização organizacional, somando-se a isso o fato de esses atores possuírem um órgão classista como o Snel, já estruturado a algum tempo, e que teve um papel muito importante no deslanche do programa no final dos anos 60, com o acordo MEC/Usaid.

A estratégia desse grupo não variou durante toda a existência do PNLD, demonstrando grande comando sobre os recursos de poder e um alto grau de organização, principalmente das seis editoras líderes que conseguiram manter uma repartição de recursos que lhes eram extremamente favoráveis. Ao mesmo tempo, o setor público foi extremamente permissivo e nada fez para desbaratar este tipo de comando do programa realizado pelo setor privado. Nas palavras do diretor da DDAP, em 1986, "A FAE sempre considerou os editores como aliados do Programa Nacional do Livro Didático, uma vez que, basicamente, é mediante a divulgação realizada pelas editoras que a comunidade escolar, principalmente do interior, tem acesso aos novos livros lançados no mercado".[MEC/FAE (1986b)]

Visto pelo ângulo do setor privado, os recursos aplicados pelo programa foram julgados com base na lucratividade, além de serem recursos que, para serem auferidos não precisaram passar pelo mercado. Não é para menos que o tamanho crescente, a complexidade e a interdependência da

¹⁹ A concentração espacial desse segmento industrial tinha como consequência a correspondente concentração dos benefícios econômico-sociais destes gastos públicos, tais como geração de empregos diretos e indiretos; investimentos; maior recolhimento de impostos na região mais desenvolvida do país, principalmente no Estado de São Paulo.

produção privada de livros didáticos estavam ligados à capacidade de gasto do programa. Para se ter uma idéia da importância das encomendas públicas ao setor privado, observa-se, na tabela 13, que foram gastos cerca de R\$ 418 milhões desde 1980 até 1989, e que, no período de 1985, em diante – período posterior à criação do PNLD –, a média de gasto foi cerca de R\$ 64 milhões a.a.

No processo de gasto público do **Programa do Material Escolar** os interesses predominantes giravam em torno dos gastos para o fornecimento de material escolar – distribuição gratuita e revenda de módulos escolares, obras de consulta e cadernos escolares – aos alunos e professores da rede pública do ensino fundamental, como parte integrante do processo de prestação de serviços assistenciais às necessidades básicas dos estudantes. Ainda nesta área, foram desenvolvidas ações de revenda, por meio de serviço ligado às Refae's, à editoração, fabricação própria de material escolar na fábrica que a FAE possui no Rio de Janeiro, aquisição e transporte do material até a clientela aluno e professor.

No processo de gasto do programa, a FAE centralizou tanto o planejamento e programação dos gastos como realizou, exclusivamente, a aquisição juntos aos diversos fornecedores, transformando-se no único centro de decisão a respeito da totalidade do processo de gasto que envolvia a compra-armazenagem-distribuição. Mais especificamente, o centro de decisão era localizado na DDAP, que contou com uma gerência de aquisições que realizou as compras relativas ao material escolar associadas ao programa. Assim, a FAE tanto realizou as aquisições de forma exclusiva, quanto a programação era realizada, também, mediante critérios centrais e cujos parâmetros eram mais políticos do que técnicos.

Em 1985, logo nos primeiros dias da gestão de Marco Maciel, foi instituído pela Portaria n.º 14, de 18/01/85, da presidência da FAE, o Programa Módulo Escolar – Município, nos moldes do que era direcionado para aos estados, e refletindo a estratégia global do PFL para assistência ao educando, de procurar efetuar a articulação direta entre a FAE, em nível nacional, e as secretarias municipais de ensino. No discurso, o programa era visto como uma “medida destinada a garantir a participação efetiva dos municípios no processo de descentralização das ações de assistência ao estudante” [MEC/FAE (1989b)]

Como os dirigentes municipais não estavam autorizados a realizar compras diretas, não decidiam sobre o processo de distribuição e armazenagem, a participação garantida no mencionado processo de “descentralização” devia se referir a possibilidades que eles teriam de realizar “negociações políticas” diretamente com a FAE sobre sua participação no programa, sem a intermediação dos dirigentes estaduais. Esse canal de acesso não estava aberto para todos, mas dependia das ligações políticas com os dirigentes ministeriais, do grau de lealdade e das alianças que

estavam predispostos a realizar. A situação dos dirigentes da FAE era bem confortável, uma vez que decidiam a participação dos municípios com base na sua disponibilidade de recursos e em critérios de conveniência política.

Em 1986, em meio às inúmeras comissões criadas pelo ministro Marco Maciel, foi instituída uma comissão com a finalidade de tomar providências necessárias à implantação de uma nova política de material didático, que teve como resultado a criação do Programa Nacional de Material Didático (PNME), instituído pelo Decreto n.º 94.084, de 10/04/87. Esse englobava os dois programas anteriores, além de representar uma sensível expansão com a mudança na concepção de atendimento ao educando, ao reconhecer as carências materiais didático-pedagógicas do aluno, do professor, da escola e da sala de aula.

A intenção manifestada pelos dirigentes da FAE de implantar o PNME de forma gradativa e considerando as disponibilidades orçamentárias foi mais uma das estratégias que buscavam direcionar os recursos para a região e estados de maior interesse político do Ministro. Quando, em 1987, o programa só direcionou recursos para o Nordeste, a justificativa utilizada para impedir que o programa se ampliasse para o país foi a de escassez de recursos. No entanto, a utilização política do programa ficou clara quando o Estado de Pernambuco – estado de origem do ministro –, recebeu recursos que representavam 50% do que receberam os outros estados fora da região nordeste. Este gasto representou cerca de 10 vezes o que havia sido gasto, no ano anterior, naquele estado. No ano de 1988, rompeu-se a estratégia pois os recursos caíram e se ampliaram as regiões participantes, incluindo as regiões centro-oeste e norte. [cf. MEC/FAE (1989a)] Nos anos seguintes, mesmo com a redução sensível dos recursos, o programa foi ampliado procurando abranger todos os estados do país.

A estratégia de realização dos gastos com as aquisições de material didático prevista para o PNME não trazia nenhuma alteração, mantendo-se a centralização das aquisições na FAE. A defesa realizada pelos dirigentes da FAE dessa estratégia devia-se a alguns recursos gerenciais e técnicos disponíveis pela FAE que poderiam reduzir custos, tais como: capacidade de realização de pesquisa de mercado em nível nacional; realização de licitação nacional; economia de escalas na aquisição de grandes quantidades; e conhecimento do comportamento do parque industrial brasileiro. Nunca se mencionou o outro lado que era o aumento dos custos de armazenagem, transporte e gastos com administração no gerenciamento dos programas. Quanto se ganhava considerando estes gastos? É uma pergunta que a FAE deveria responder.

Portanto, na implementação do PNME os dirigentes e burocratas da FAE conseguiram manter um de seus maiores interesses nos processos de gasto público em que estavam envolvidos,

que era a continuidade da exclusividade para efetuar as compras para o programa, mesmo que sempre tenham sofrido pressões por parte das forças que desejavam realizar esse processo nos estados e municípios. Contavam para isso, também, com um grande aliado que eram seus fornecedores cativos, com interesses em que tudo continuasse como estava.

As características básicas do processo de gastos também se mantiveram: i) da mesma forma que o PNLD, ocorria com um descompasso entre o *timing* do processo orçamentário e financeiro do poder executivo e o *timing* do processo de gasto necessário ao desenvolvimento do programa; ii) as decisões sobre a aquisição de material eram tomadas com base em uma grande quantidade de processos licitatórios dispersos empregando procedimentos distintos; iii) em alguns casos as licitações nacionais eram realizadas em interface com a Confederação Nacional da Indústria; iv) procurava-se adequar as aquisições do programas ao comportamento do parque industrial brasileiro; v) diante da magnitude das necessidades, o programa tendia a favorecer os grandes fornecedores e produtores pois eles tinham condições de atender aos requisitos técnicos e gerenciais exigidos.

Na relação da FAE e os fornecedores privados de material escolar, existe dois fatos que diferenciam este programa dos demais. O primeiro, deve-se a que os fornecedores privados de material escolar constituem um segmento bastante diversificado, tendo em vista os tipos e as quantidades de materiais a serem adquiridos e que envolviam, geralmente, empresas grandes e médias ligadas ao setor gráfico brasileiro. O segundo, diferentemente dos produtores de livros didáticos e de “formulados”, a indústria gráfica não tinha no mercado institucional seu maior espaço de colocação de seus produtos, pois o mercado privado consumia grande parte de sua produção, principalmente entre novembro e fevereiro.

Esses fatos não querem dizer que os fornecedores desprezavam o mercado institucional, mas que seu maior interesse e sua estratégia de ação procuraram adequar o processo de aquisições para o programa às condições de produção de suas fábricas, de tal forma que elas pudessem produzir para o programa no período de baixa demanda – março a setembro –, uma vez que neste período elas experimentavam grande queda na utilização de sua capacidade instalada. O maior empecilho eram as constantes incertezas do processo de definição da capacidade de gasto do programa, que não permitiu a elaboração de um plano de compras de longo prazo que atingisse uma adequação pretendida.

Na questão dos preços do material escolar e dos serviços gráficos editoriais existia, também, uma diferença em relação aos outros programas pois os preços não estavam sob esfera de decisão dos fornecedores privados, tendo em vista que a FAE podia usar, além de

seu poder de mercado para a redução dos valores dos materiais escolares, a própria produção realizada em sua fábrica instalada no Rio de Janeiro. Dependendo de como eram articuladas estas variáveis, a lucratividade de uma parte do setor gráfico e dos demais subsetores industriais podia ser ampliada ou reduzida.

Para a FAE, a produção das instalações industriais no Rio de Janeiro aumentava sua capacidade de atendimento do programa sem depender, totalmente, dos fornecedores, podendo, ainda, ter uma importância estratégica para o controle de preços e melhores condições para aquisição. No entanto, este atributo foi usado de forma bastante reduzida, levando em consideração que a própria FAE não sabia determinar seus custos de produção.

Os fornecedores, principalmente do setor gráfico se queixavam da existência dessas atividades industriais exercidas pela FAE alegando ter capacidade instalada para produzir as necessidades do programa pois, trabalhavam com capacidade ociosa em determinados períodos do ano e aceitariam participar do programa com preços de custo e pequeno lucro, o que poderia dar um gasto menor que os realizados pela fábrica da FAE. No entanto, mesmo com essas pressões e até com parecer da auditoria operacional da Arthur Andersen, realizada em 1986, recomendando com base em análise técnica o fechamento da fábrica do Rio de Janeiro, os dirigentes da FAE e seus burocratas, a partir das fortes pressões internas, conseguiram fazer prevalecer seus interesses corporativos e deram continuidade às atividades da fábrica. [cf. Arthur Andersen (1986)]

4.4. Arena programática do “apoio complementar ao escolar”

No princípio dos anos 80, as ações que poderiam ser incluídas no “apoio complementar ao escolar”, eram apenas as ofertas de bolsas de estudo para o 1º e 2º graus e de bolsa de trabalho, além da compra de vagas nas escolas privadas realizadas pela FNDE. Foi com o surgimento da FAE que essas ações foram transformadas em programas e ganharam certa institucionalização, além de aporte de recursos.

A amplitude de atividades que compunham o “apoio complementar” – eufemismo para designar um setor “coringa”, onde todo tipo de gasto se encaixava – acarretou maior abrangência do escopo da política de assistência ao educando, e demonstrou a amplitude do raio de atuação que os dirigentes ministeriais pretendiam imprimir na FAE não tinha limites, assim, qualquer nova ação assistencial se enquadraria nos objetivos da FAE e poderia ser desenvolvida, sendo mais um canal para atendimento das pressões da clientela, do sistema político e da burocracia.

Essa perspectiva envolvia dois aspectos importantes para a evolução do processo de gasto público associado às políticas de assistência ao educando. O primeiro representava uma concentração de poder na FAE, pela centralização das decisões dos gastos da programação existente, e da realização exclusiva dos gastos nas aquisições dos bens e serviços para os diversos programas. No entanto, essa concentração de poder não foi efetuada pela institucionalização de comando de uma fonte de recursos que desse autonomia decisória à FAE. O segundo significava o atrelamento de um conjunto muito diversificado de interesses, o que implicava em pulverização de recursos e dificuldades para o controle e avaliação de resultados, além de poder levar a superposições de atividades dentro do ministério.

Como reflexo do surgimento da FAE e das orientações que buscavam ampliar seu raio de ação e, principalmente, devido à ampliação da capacidade de gasto direcionada para as ações assistenciais propiciada pela criação do Finsocial, os dirigentes da FAE, fortemente influenciados pela burocracia, formularam e implementaram uma série de novos programas. O primeiro deles foi o Programa Sala de Leitura que teve sua implementação iniciada em 1984 e que pretendia oferecer aos alunos de 1º grau uma oportunidade de acesso à literatura infanto-juvenil, jornais e revistas. Logo em seguida, no final do ano, realizaram-se os primeiros gastos com o Programa de Saúde do Escolar, que pretendia efetuar ações preventivas e curativas nas áreas de medicina geral, odontológica e oftalmológica e que teve, como grande elemento propulsor, a possibilidade de contar com recursos do Finsocial, e, em 1985, foi criado o Programa para auxílio manutenção do escolar.

O surgimento desse espectro de pequenos programas, sua manutenção e expansão dos gastos, principalmente durante a Nova República, estava relacionado a dois fatores impulsionadores. O primeiro era de ordem política e provinha do interior das forças políticas dominantes no MEC que viam nestes programas, de pouco alcance social, um recurso de poder bastante proveitoso que, em composição com outros programas, podia ser utilizado para o atendimento de uma clientela próxima à localização de seus interesses políticos. O segundo, era as pressões da burocracia que, para sobreviver, precisava explicar sua existência e permanência pela manutenção dos programas existentes e, se possível, com ampliação no atendimento e criação de novos programas, com isso mostrando serviço e justificando seu emprego e salários.

No primeiro caso, observa-se que não foi por simples coincidência que estes programas foram direcionados para alguns estados do país, principalmente durante os primeiros anos da Nova República. Assim, o Estado de Santa Catarina, em 1986 – ministro Jorge Bornhausen – foi o que obteve maior número (18%) de bolsas de trabalho de 2º grau. [cf. MEC/FAE (1987)] Em 1986 e

1987, o Estado do Maranhão – presidente Sarney – foi o que recebeu o maior número e realizou os maiores gastos (16%) em bolsas de 1º grau. Em 1987, no Programa de residências estudantis, entre as 4 (quatro) residências apoiadas, 2 (duas) estavam localizadas no Estado do Piauí – ministro Hugo Napoleão. [cf. MEC/FAE (1988a)]

No segundo caso, há um exemplo em 1986 da defesa típica da corporação burocrática, quando da auditoria operacional realizada pela Arthur Andersen que, em sua conclusões e sugestões de encaminhamento considerou todos os programas de “apoio complementar” como não sendo prioritários relativamente aos objetivos da FAE, tecendo os seguintes comentários a respeito: “tendo em vista o pequeno universo abrangido, vemos esses programas como dispersivos de recurso e geradores de gastos operacionais e administrativos não prioritários” [Arthur Andersen (1986)], além de considerar que muitos deles poderiam ser melhor desenvolvidos em outros ministérios. Os dirigentes e burocratas da FAE foram quase unânimes em desqualificar a maioria das sugestões da Consultoria defendendo a continuidade dos programas e, em alguns casos, sugerindo que deviam contar com mais recursos para implementar os programas sob sua responsabilidade.

As estratégias de distribuição dos recursos compreendiam um elenco muito grande de possibilidades, tendo em vista diversidades dos programas e amplitude das ações pretendidas. Assim, no caso das bolsas de estudo de 1º e 2º graus, que era o programa de maior importância dentro da “assistência complementar”, a estratégia levada a efeito começava quando a FAE determinava o número total de bolsas de acordo com suas disponibilidades e interesses políticos e distribuía para deputados federais e senadores uma quota de bolsas ao seu critério. Estes então davam a bolsa para sua clientela, sendo os critério de distribuição claramente político, clientelista e propenso a fraudes e irregularidades. Os atores mais relevantes eram os parlamentares federais e as escolas da rede particular. Os parlamentares federais tinham interesses na distribuição de cerca de 140 mil bolsas a.a., de acordo com seus critérios, o que lhes proporcionava aumento de recursos de poder em suas bases eleitorais, enquanto as escolas da rede particular tinham interesses na manutenção e expansão do programa.

Na implementação do Programa de saúde do escolar, os dirigentes das secretarias estaduais de educação e dos municípios, eram os únicos reconhecidos a solicitar os benefícios do Programa, quando submetiam à FAE seus projetos, solicitando o auxílio relativo à saúde do escolar. Seguindo a tônica vigente no Governo Sarney, a partir de 1987, houve um redirecionamento do programa, com os municípios passando a se beneficiar mais do programa dos que os estados, tendo como argumento que “as questões de saúde, são basicamente, um problema do município, uma vez

que é no nível municipal que se juntam todas as questões que compõem o problema de saúde". [MEC/FAE (1987)]

No entanto, apesar dessa diversidade de procedimentos informais, quando se tratava da realização de gastos que envolviam aquisições de bens e serviços necessários ao desenvolvimento dos programas, a FAE não abriu mão de manter centralizada a tomada de decisão, e, também, as características básicas aproximadas do programa do livro e do material didático.

4.5. Conclusão

O processo de gasto público examinado neste capítulo revelou que a fragmentação institucional do início da década de 80, foi um dos problemas que justificaram grande mudança no arranjo político/institucional da política de assistência ao educando resultando na criação da FAE. Apesar das transformações a fragmentação continuou a existir, só que de forma distinta da anterior: primeira, pela divisão das ações de assistência em programas, com a conseqüente estruturação de espaços decisórios específicos para a realização dos gastos, coordenados por dirigentes e burocratas que tinham seu maior interesse nos temas de sua jurisdição. A segunda, pela constante importância que o FNDE assumia como órgão financiador dos gastos dos programas. A terceira, pela incorporação, no começo dos anos 80, da Cobal como órgão prestador de serviços e realizador de gastos para o Pnae.

Uma das razões fundamentais para que o processo decisório tenha se mantido neste formato foi que as forças políticas que estiveram à frente do Ministério não procuraram alterar, de fato, essa fragmentação institucional, pois isto significava, por um lado, alterar a posição de atores cujos interesses estavam há muito arraigados com capacidade de ação suficiente para gerar problemas para suas gestões e, por outro, porque havia coincidência de valores e interesses com os atores tradicionais, facilitando que a direção da ação dos dirigentes da FAE fosse mais no sentido da cooperação com esses atores.

A criação da FAE significou, em grande parte, uma integração de recursos físicos, humanos e financeiros que estavam dispersos institucionalmente. No entanto, continua no interior da FAE, a mesma desintegração, em termos de direção da ação e de decisão sobre os gastos. A diferença é que com a FAE cada programa não ficou por conta de sua própria instituição, mas, sim, ligados a determinadas diretorias da nova instituição. As diretorias tinham grande liberdade para desempenhar suas funções, sem que houvesse a integração das diversas ações e sem afetar o padrão de transação estabelecido em cada programa, entre os interesses públicos e privados.

A recuperação dos conflitos intra e interburocrático também mostrou que na relação entre os atores em jogo e as instituições responsáveis pelo processo de gasto público, a inclusão/exclusão dos interesses no processo de gasto público ocorreu de três formas. Na primeira, a relação entre as instituições realizadoras dos gastos (FAE e Cobal) e os subsetores industriais e fornecedores de bens e serviços para os programas ocorreu com a predominância de uma estratégia “cooperativa” que determinava a inclusão/exclusão dos interesses na perspectiva de manutenção das regras do jogo. Na segunda, a relação entre a FAE e os atores ligados às unidades da federação e ao poderes locais ocorreu por meio de uma estratégia centralizadora acompanhada por um discurso descentralizador, em que a inclusão/exclusão ocorria de acordo com as circunstâncias e interesses dos dirigentes ministeriais. Na terceira, com a total exclusão da clientela do processo decisório.

A manutenção no interior dos programas da estratégia “cooperativa”, ao longo do período analisado, foi possível devido à dinâmica interna dos próprios segmentos industriais envolvidos em cada programa, que demonstravam grande capacidade de articulação ao conseguir manter a coordenação informal da oferta de seus produtos, o que diminuiu o conflito intercapitalista por fatias desse mercado institucional, com a conseqüente realização de arranjos específicos para cada necessidade apresentada pelo programa. Além do mais, a permanência de algumas empresas com a mesma participação nos gastos demonstrava que havia um bloco de empresas “líderes” que dominavam o mercado institucional, sugerindo que o padrão de transação entre público e privado assumia indícios de “cristalização” institucional de algumas empresas.

No entanto, essas articulações não teriam êxito se não contassem com o respaldo dos dirigentes e burocratas das agências públicas envolvidas. Neste caso, a “cooperação” ocorreu com esses segmentos sancionando e garantindo a “negociação direta”, a licitação direcionada, as aquisições com dispensa de licitações, as aquisições de acordo com os interesses das indústrias, o adiantamento de recursos sem a devida prestação dos serviços e outras formas de privilegiamento.

Essas evidências mostram que a estratégia “cooperativa” representou de fato o aprisionamento dos programas mais importantes nas tramas de interesse, formando-se um casamento, ou até uma simbiose, entre a FAE, que queria distribuir os bens e serviços, e os subsetores da indústria de alimentação, de livros e de material didático. A capacidade de ação desses atores esteve voltada, primordialmente, na direção da expansão dos gastos com os programas já consolidados da assistência ao educando, o que indiretamente, vai redundar em contratos de fornecimento maiores e mais vantajosos, do ponto de vista da lucratividade.

Na relação entre os atores públicos ou privados e a FAE, prevaleceu a *centralização* acompanhada por exclusão/inclusão de alguns interesses de forma circunstancial, ao agrado dos

interesses dominantes²⁰. As razões da centralização podem ser buscadas no significado que ela representava para os diversos interesses em jogo: para os dirigentes do Ministério, a centralização representou grande poder de decisão e margem de manobra na definição dos gastos a serem efetuados, nas escolhas dos bens e serviços a serem adquiridos, na possibilidade de negociações com amplo espectro de empresas, na utilização dos recursos no atendimento de seus interesses políticos regionais e locais, mediante um sistema de atendimento de demandas que permitisse a manutenção e ampliação de suas bases de apoio. Para a burocracia, o fato de a FAE ser o local crucial para o exercício da pressão formal e informal dos atores governamentais e não-governamentais significava continuar a comandar uma fatia de poder que lhe propiciava a manutenção de seus empregos e privilégios.

No entanto, só os interesses desses atores não seriam suficientes para manter a centralização, daí verificou-se que ela, também, foi interessante para as empresas, pois significava a manutenção da ordem já estabelecida e os mecanismos decisórios previamente combinados que garantiam o “encapsulamento” dos programas e a manutenção de suas margens de lucros.

Por outro lado, a centralização se manteve no tempo porque os interesses regionais a favor do enquadramento da realização dos gastos em nível regional não conseguiram se unir em torno dessa política e tampouco reverberar suas reivindicações juntos aos setores políticos locais, regionais e nacional. Além disso, não conseguiram estabelecer vínculos parciais com os interesses locais, não tinham experiências na condução de políticas deste porte e, principalmente porque a centralização contava com um forte espectro de forças com grande capacidade de ação e convencimento.

A possibilidade de acesso aos centros de decisão da clientela aluno, para fazer valer suas expectativas, foi extremamente remota, uma vez que seu grau de organização foi muito pequeno, com baixo comando sobre recursos estratégicos para vocalizar suas demandas. Em face do programa e seus gastos, esta clientela não teve o que fazer; por um lado, foi excluída das decisões sobre a definição da capacidade de gasto, e por outro, aceitou passivamente os bens oferecidos da forma que agradava os atores dominantes, sendo incapaz de sair do sistema ou mesmo expressar suas insatisfações.

Portanto, o processo de gasto público da assistência ao educando foi condicionado pela trama de interesses que esse setor de gasto ministerial conseguiu pôr em movimento, que

²⁰ Por exemplo, no começo dos anos 80, ocorreu a exclusão do processo decisório dos atores ligados às secretarias de educação das unidades da federação, que passaram a atuar apenas na consolidação das demandas por bens e serviços, sem nenhum poder decisório. Já no final da década eles são incluídos, mas só participam das decisões sobre uma parcela dos gastos. Em algumas circunstâncias foram incluídos os atores locais, mas que tinham suas decisões restritas a parcelas inexpressivas dos gastos. Em outras, foram os professores chamados a participar somente na escolha dos livros, sem entretanto nenhum poder sobre os gastos.

compreendia de um lado algumas indústrias, fornecedores, empresas de transporte que queriam aumentar sua acumulação de capital, e de outro, o ministro da Educação e os políticos governistas que queriam dar atendimento às demandas de sua clientela política que permitisse a ampliação de suas bases de apoio e, por fim, os burocratas ávidos em manter seus empregos e privilégios corporativos. Se existiu, em algum momento, a intenção de atender às necessidades educacionais dos alunos do ensino fundamental, essas estiveram completamente subordinadas aos interesses anteriormente citados.

CONCLUSÃO

Conclusão

Nos capítulos anteriores, reconstruíram-se os principais aspectos do processo de gasto público do Ministério da Educação e Cultura, na década de 80, a partir de cada arena decisória e seus mecanismos de decisão, tramas de interesses e as relações entre os atores e as instituições responsáveis pelos gastos, com seus respectivos conflitos intra e interburocráticos. Após esse percurso, não é o caso de retomar os argumentos e conclusões a que se chegou para cada arena decisória, uma vez que se encontram ao longo dos capítulos anteriores. Neste momento, o importante é centrar-se nos pontos comuns e nas características que se repetiram nas arenas para caracterizar o processo em sua totalidade, e, a partir daí, mostrar as eventuais contribuições deste trabalho ao debate sobre o financiamento da educação e a gestão do processo de gasto público desta área da política social.

Nesta empreitada, a recuperação histórica realizada para cada arena decisória mostrou que, no final da década de 70, o processo de gasto do Ministério era fragmentado em arenas decisórias enquanto espaços de interação organizado de forma descentralizada, restrita e delimitada, nos quais se decidiam o destino a ser dado à capacidade de gastos ministerial. Nessas arenas, ajustaram-se tramas de interesse específicas, que procuravam influenciar na direção dos gastos e eram coordenadas por membros da coalizão governante ou por burocratas patrocinados por estes membros, predominando em cada uma os interesses dos dirigentes e da burocracia especializada do Ministério, das empresas prestadoras e produtoras de bens e serviços e de políticos governistas. No conjunto, esses atores tinham seu maior interesse nos temas de sua jurisdição e na estratégia de defesa de seus interesses que se adequavam à lógica da coalizão governante. Estes aspectos das tramas de interesse também prevaleceram na década de 80, como é mostrado no quadro 6.

Os mecanismos decisórios das arenas foram norteados por três características principais: o *dirigismo* que permitiu aos dirigentes do ministério e sua burocracia especializada, livres de pressões e da influência de setores e organizações da sociedade civil, estabelecer a agenda de gastos de acordo com a satisfação de seus interesses; o *centralismo* representado pela grande concentração de poder no vértice superior da pirâmide decisória e que era acompanhado pela *fragmentação* institucional e por um “sistema de vazamentos” para atendimento de demandas políticas. Neste esquema o papel desempenhado constantemente pelo ministro era o de ser o juiz dos conflitos interburocráticos em torno da repartição da capacidade de gasto do Ministério, tornando impossível maior autonomia funcional das

diversas instituições, fossem elas vinculadas ou supervisionadas; e a *rigidez alocativa* que criava um “engessamento” na direção dos gastos que diminuía as incertezas e os custos das decisões dos dirigentes centrais.

Devido a tais características, o processo de gasto foi impregnado por uma lógica de ação que procurava ritualizar as normas e os procedimentos que, de acordo com Oszlak (1982), permite reduzir ao mínimo o âmbito de responsabilidade do papel de cada ator a fim de evitar ao máximo os possíveis riscos e custos das decisões. Isto permitiu que a definição das prioridades para a capacidade de gasto do Ministério fosse formulada no vértice superior da pirâmide hierárquica, mediante decisões fechadas que desciam ao sistema para realização dos gastos sem dar grandes chances para negociações e estabelecimento de ajustes e concertações, se não aquelas de interesse dos dirigentes do Ministério pela cooptação de indivíduos e atores coletivos privados, o que implicava em exclusão de qualquer tipo de representação de interesse no processo decisório ministerial, além da subtração da autonomia alocativa das burocracias setoriais e programáticas frente às suas clientelas.

No desenrolar do processo da abertura política as características do processo de gasto foram fortemente questionadas, por isso os anos 80 começaram sob o signo da reestruturação em alguns aspectos dessas características, na perspectiva de incorporar na agenda do Ministério parte dos problemas que as oposições estavam levantando e que a própria burocracia ministerial havia percebido e alertava. Foi nessa acepção que se ampliou a discussão a respeito da política e planejamento da educação e cultura, a partir de uma estratégia de liberação que conjugava um enfoque “participativo” e “descentralizador”, com a inclusão no processo de discussões de alguns atores previamente escolhidos como possíveis aliados.

A estratégia de liberalização realizada no processo de gasto do Ministério seguia a mesma lógica geral da coalizão governante federal, privilegiando a arena eleitoral no cálculo político da descompressão, o que introduziu um imperativo eleitoral no processo da abertura e uma nova moeda no sistema político a qual balizou as estratégias dos diversos atores¹. Assim, do início da década até 1983 os parceiros foram os dirigentes dos executivos estaduais até então nomeados pelo poder central – incluídos como parceiros consultivos no processo de decisão. Após a derrota eleitoral das forças de apoio ao “regime militar” em 1982, que reforçou a autonomização da esfera

¹ Para Diniz (1985), o governo da abertura manteve a estratégia eleitoral do regime voltada para manter o poder a qualquer preço, procurando expandir sua base eleitoral de apoio nos estados. Fletcher (1986) chama a atenção que a coalizão governante desde 64 procurou manter as aparências de um regime democrático, embarcando numa sequência sem fim de “engenharia política eleitoral”, para tentar atenuar a erosão continuada de legitimidade dos sucessivos governos autoritários. As várias “cirurgias” feitas foram em vão, pois em 1982 muitos dos cassados voltaram ao poder, vindicados pelo voto popular direto.

estadual no sistema político nacional, novos parceiros foram escolhidos: os dirigentes municipais e o segmento político associado.

Além da nova direção para o vetor de gastos, constatou-se que as transformações ocorridas nos mecanismos decisórios das diversas arenas do processo de gasto resultaram no abandono do *dirigismo* e da *rigidez alocativa*. No entanto, manteve-se como parte intrínseca do sistema decisório o *centralismo* que permitiu ao ministro da educação desempenhar permanentemente um papel crucial na definição da capacidade de gasto envolvidos nas várias arenas decisórias, na “acomodação” dos interesses e, principalmente, facilitando a formação e manutenção da ambigüidade entre a “missão institucional” e os interesses da direção ministerial. A interferência do ministro às vezes não definia a direção dos gastos, definitivamente, mas tornava-se referência obrigatória para os atores conflitantes, que ao se identificarem com ele, procuravam fortalecer sua posição *vis-à-vis* à de seus oponentes. Ganhavam maior capacidade de gastos aqueles setores e programas cujos respectivos interesses circundantes conseguiam maior proximidade e influência junto ao ministro.

Apesar da centralização das decisões continuar a existir, a fragmentação institucional reforçada pelos condicionamentos estabelecidos pelas tramas de interesse para a tomada de decisão impôs que a solução para os problemas do processo de gasto fosse encaminhada por estratégias diferenciadas de acordo com a arena decisória. Nesse sentido, foi dado acesso a alguns atores e interesses e tentou-se vetar outros nas tramas de interesse formadas em torno de cada arena. Procurou-se, também, evitar os riscos e custos de uma situação de interdependência horizontal entre as tramas de interesse, uma vez que a interdependência vertical foi parte constituinte da estrutura hierárquica de poder². O quadro 6 mostra que nas tramas os atores e valores persistiram ao longo da década de 80, prevalecendo na resolução dos conflitos medidas de acordo e harmonização dos interesses.

Portanto, na primeira metade da década 80, um processo de gasto com essas características, principalmente no momento de aprofundamento da crise econômica, a partir de 1983, quando as bases materiais das alianças constituídas foram erodidas pelo caráter fortemente pró-cíclico da estrutura de financiamento, aumentou o potencial de conflitos e competições pelo

² Por exemplo, na arena da educação básica, a nova direção na utilização dos recursos, durante a primeira metade dos anos 80, ocorreu na tentativa de criação de coalizões de apoio junto ao Executivo e Legislativo locais, na expectativa de realizar com os gastos a cooptação desses atores; ao mesmo tempo, tentou-se efetuar a exclusão dos atores e interesses estaduais, a partir de novas regras de decisão para os gastos do salário-educação. Na arena da educação superior, diante da crescente organização dos atores e interesses estabelecidos, procurou-se efetuar um jogo de constrangimento e cooptação dos interesses corporativistas dos segmentos profissionais dos professores e dos técnico/administrativos. Na arena da assistência ao educando, conseguiu-se atender aos interesses dominantes a partir do reconhecimento de que essa trama de interesses era bastante estável e com grande capacidade de ajustamento, para cima e para baixo.

domínio de fontes de financiamento e pela capacidade de gasto ministerial entre as tramas de interesses localizadas nos setores e programas, elevando a taxa de incertezas e custos das decisões e implicou uma redução do horizonte temporal do cálculo político dos atores na defesa de seus interesses, não facilitando uma convergência de posições e dificultando, ainda mais, a formação de coalizões de interesses a partir de temas que transcendessem as especificidades setoriais. Em situações deste tipo, de acordo com Melo (1990), a formação de políticas públicas se converte em um jogo de soma zero em que a alocação de recursos em um setor implica a não alocação de recursos em outros, *hiperpolitizando*, nesse movimento, os processos decisórios.

O governo civil que se iniciou em 1985, denominado Nova República, em um período que correspondeu à fase final do processo de transição política de uma situação autoritária para uma democrática, sinalizava na direção de que se estava inaugurando um período no qual estariam abertos os canais para o desenvolvimento de grandes transformações no país, “um cronograma e um conjunto ambicioso de reformas começam a ser desenhados, buscando democratizar o sistema e ao mesmo tempo, reforçar suas bases financeiras, de modo a permitir-lhe não apenas ajustar-se mas fortalecer-se e expandir-se”. [Draibe et al (1991)]

No caso do MEC, mesmo no momento inicial da Nova República, constatou-se, pela análise do processo de gasto das diversas arenas decisórias, que não houve de fato, por parte da facção da nova coalizão governante na direção do Ministério um ímpeto reestruturador como aconteceu em outras áreas da política social³. Seu núcleo hegemônico não esteve comprometido com uma estratégia de mudanças nos mecanismos decisórios, nos modos de interação de interesses e no redirecionamento dos gastos, que não estivesse diretamente associado aos seus interesses particularistas. Tal qualidade foi uma das maiores razões da inexistência, do vértice superior do sistema decisório para baixo, de uma estratégia organizadora e unificadora que procurasse dar direção e sentido social ao gasto ministerial e alterasse os arranjos cristalizadas no interior das tramas de interesse existentes.

Procurou-se, isto sim, repetidamente, como se constatou ao longo deste trabalho, estreitar os laços entre os ministros do PFL e os setores políticos locais, seguindo uma lógica prebendaria, de facção e não ideológica ou programática, por meio de um conjunto de gastos pontuais, com a maximização do uso clientelista e particularista da capacidade de gasto do Ministério, muitos dos quais de caráter apenas assistencial; além do mais, intensificou-se o atendimento *ad hoc* às

³ Por exemplo, Silva (1992) mostra que no complexo previdenciário houve a definição de uma estratégia de reestruturação e reforma do complexo previdenciário, por parte da facção da coalizão governante que iniciava a gestão do complexo, a partir de 1985. Para Melo (1990), “viabilizada por um pacto interelites, a Nova República inaugura um novo período: um projeto *reformador* passa a articular o processo de redefinição das políticas públicas na chamada área social”.

demandas locais conforme alianças instáveis e objetivos de curto prazo, importantes para a sobrevivência política deste partido de sustentação ao governo Sarney, na disputa travada com os dirigentes do Executivo estadual por espaços de poder na esfera local. Aquilo que podia ter sido sua maior complicação e foco de conflitos – a relação com os atores cujos interesses localizavam-se nas Ilhas –, contou com grande capacidade de gasto que permitiu estabelecer uma estratégia de atendimento das principais demandas do segmentos profissionais (docentes e técnicos/administrativos) neutralizando a força de questionamento desses atores.

Para preservar e manter a aparência de liberalização e manter o centralismo a respeito das decisões de gasto, os mecanismos de participação foram estruturados a partir de uma estratégia de relacionamento com a sociedade civil que reduzia os problemas da educação e de seu financiamento a tema de campanha publicitária – aparições constantes na imprensa, grandes festividades, proliferação de comissões – numa simplificação grosseira que procurava passar a imagem de participação e de prestação de contas à plateia, jogando com o fato de que à maioria dos cidadãos falta noção de causa e efeito entre o que entra e o que sai do Tesouro Nacional.

Estas características apresentadas pelo processo de gasto no momento da “transição democrática” mostram que, mesmo diante da exclusão/inclusão de atores no interior das tramas de interesse setoriais apresentadas no quadro 6, não houve grande descontinuidade e ruptura na formação das decisões a respeito da política de gasto, ocorrendo um “continuismo” no modo de intermediação de interesses estruturado na primeira metade da década de 80, o que pode ser explicado, principalmente, pelo fato de não se verificar transformações nos valores e interesses dos novos dirigentes do Ministério em relação aos que vinham se perpetuando ao longo do tempo no vértice superior do sistema decisório ministerial.

Os fatos com que esse trabalho se deparou mostram que ocorreu nas diversas arenas decisórias a tendência “hiperpolitização” dos gastos levados a efeito pelos novos dirigentes, principalmente nos gastos destinados à educação básica e à assistência ao educando. Neste cenário, em termos da tipologia de Lowi (1982), continuou e ganhou maior prioridade uma política de gasto “distributivista”⁴, com forte conflito de interesses entre os dirigentes ministeriais em confronto com o segmento Executivo no nível regional, sendo a capacidade de gasto ministerial direcionada para as instâncias locais próximas aos interesses políticos da direção do Ministério.

⁴ A diferenciação entre políticas “distributivas” e “redistributivas” introduzida por Lowi na análise política tem como um de seus principais aspectos diferenciadores o caráter particularista das políticas distributivas, no qual os gastos são dispersos entre os “demandantes”, sejam eles grupos ou indivíduos. Neste caso os gastos não guardam relação entre si. Em contraposição, os gastos redistributivos procuram um maior universalismo, sendo transferidos para grandes categorias sociais.

Para que o processo de gasto levado a efeito nesse período ocorresse com grande “politização” dos gastos, o tipo de encaminhamento na resolução dos conflitos e o processo de acomodação de interesses teve de produzir bons resultados em termos de capacidade de gasto para aqueles atores que na defesa de seus interesses souberam se adaptar às regras do jogo e aceitaram com normalidade que a “missão institucional” do Ministério pudesse ser confundida com a defesa dos valores e interesses do Ministro e de sua facção.

A direção ministerial contou com um poderoso elemento amortecedor de conflitos que foram as transformações ocorridas, nas estruturas de financiamento favoráveis ao aumento dos gastos do MEC. As mudanças realizadas na estrutura de financiamento com a entrada de recursos externos (Bird e BID), a criação do Finsocial e a “vinculação” de impostos para a educação representaram alterações na base do processo de gasto de maior duração e que produziram efeitos imediatos, não sendo necessários maiores planejamentos, dando grande liberdade à sua gestão. Essas transformações permitiram a montagem do que intitulou-se de “cinturão de proteção” aos gastos educacionais que, após a Nova República ampliaram a capacidade de gasto do Ministério em nível até então inimaginável, ocorrendo em alguns momentos a disponibilidade de recursos para aumentar os gastos dos programas existentes, criar novos programas e atender grande parte das demandas. Dessa forma, não foram necessárias alterações na correlação de forças vigentes e nem tampouco contrariar interesses cristalizados dos diferentes atores que interagiam na área educacional federal.

Este trabalho constatou que os dirigentes do Ministério usaram a capacidade de gasto adicional resultante das transformações na estrutura de financiamento como fator crucial no cálculo para a resolução dos conflitos para favorecer os seus interesses ao ter potencializado sua capacidade de realização de alianças de apoio, permitindo, ao mesmo tempo, conter as coalizões de bloqueios. Por isso foi possível segurar as pressões dos atores em todas as arenas decisórias e evitar fissuras na própria equipe dirigente⁵. Conseqüentemente, os conflitos foram sendo administrados à medida que os efeitos potenciais da estrutura de financiamento tornaram-se mais visíveis, até porque parte dos interesses contrários, sendo satisfeitos, não procuraram realizar iniciativas no sentido de forma coalizões que procurassem imprimir mudanças e transformações mais

⁵ Santos (1979), chama a atenção para o fato de que uma estrutura de financiamento favorável desempenha o mesmo papel exercido pela crise reveladora do mundo. Ambas constituem importantes fontes de mudanças políticas, através de modificações nas percepções e atitudes dos decisores, sem requerer rotatividade substancial da elite política.

abrangentes que afetassem as regras do jogo, preferindo se mover dentro das regras prevaletentes e se eximindo dos riscos de tal iniciativa⁶.

No balanço do processo de gasto os atores favorecidos foram aqueles que retinham fortes recursos de poder e valores que os possibilitavam sobreviver e operar em um meio ambiente cujas regras prevaletentes priorizavam as “negociações políticas”, o “balcão de negócios”, o privilegiamento dos interesses particularistas, o clientelismo e o “corporativismo”. Para esses atores, qualquer tipo de alteração mais profunda que desestabilizasse as regras prevaletentes poderia significar perdas irrecuperáveis no curto e no longo prazos ou, então, o que era bem pior, podia significar ficar fora do jogo. Essa percepção foi suficientemente forte para que a direção da ação desses atores fosse no sentido da cooperação na fixação de barreiras, formando arranjos que bloqueavam qualquer alteração mais profunda, tanto nos mecanismos decisórios, quanto no modo de interação dos interesses. Se esta foi uma das razões fundamentais para que o processo decisório mantivesse seu formato, outra razão que muito cooperou foi que as forças políticas que estiveram à frente do Ministério não procuraram mexer com este conjunto de atores cujos interesses estavam há muito tempo incrustados nos gastos do MEC e que tinham capacidade de ação suficiente para gerar problemas para suas gestões. Procuraram, isto sim, dar uma direção para os gastos procurando a cooperação ou cooptação desses atores para com isso fazer prevalecer seus interesses.

A estratégia de ação dos atores que tiveram seus interesses não atendidos ou contrariados, desde o início da década de 80, procurava potencializar seus recursos de poder pela constituição de representações de interesses, ingressando e aumentando sua força no interior da trama de interesse setorial ou programática e penetrar no círculo decisório ministerial para promover seus interesses e a partir daí desencadear uma série de estratégias de confronto e negociações com os decisores centrais⁷. A estruturação de atores coletivos foi a

⁶ O caso da isonomia salarial das Ifes é típico, para evidenciar como os gastos financeiros se transformaram em grande recurso de poder para os dirigentes ministeriais, que os utilizaram para trazer dividendos políticos ao acalmar e segurar as fortes pressões do conjunto de interesses que se formaram em torno da questão salarial no interior das Ifes.

⁷ Constatou-se que, na arena da educação básica, os interesses estaduais, principalmente de “oposição”, tiveram seu espaço de negociação bastante reduzido, deixando de ser os eleitos na destinação dos recursos. Nesta situação, efetuaram uma ação reativa para expressar seu inconformismo com a mudança das regras do jogo, pela integração de seus interesses e a constituição de uma representação de interesses (Fórum dos secretários de educação depois Consed) para fazer a intermediação de suas demandas por recursos frente ao Ministério da Educação. Na arena da educação superior, o caminho na organização dos interesses, também, foi idêntico ao anterior, com os docentes e técnico/administrativos constituindo entidades de representação coletiva, para aumentar seu poder de coordenação e sensibilizar os altos escalões governamentais, o Legislativo e a sociedade sobre a justiça de suas reivindicações. No entanto, a situação desvantajosa ocorreu por outra via, em que algumas representações de interesses, além de se estruturar, experimentaram grande aumento de seus recursos de poder, que não foi correspondido automaticamente por um respectivo aumento no espaço de negociações junto à arena decisória, o que acarretou grande movimentação por parte desses atores para expressar e aumentar seus espaços de negociação e abocanhar parcelas crescentes da capacidade de gasto ministerial.

forma mais eficaz de acentuar o poder do grupo dentro da arena decisória e, desta forma, procurar conter os dirigentes e a burocracia do MEC e, ao mesmo tempo, estabelecer uma ordem não competitiva dentro de seu respectivo setor de atuação, possibilitando a formação de alianças estratégicas em torno de pontos comuns.

Chega-se ao final deste trabalho, cujo desfecho mostra a preservação de valores e interesses no topo da pirâmide decisória, a permanência do centralismo como elemento intrínseco do sistema de decisão, o atendimento dos interesses cristalizados nas arenas decisórias do Ministério. Por outro lado, embora tenha havido transformações nas tramas de interesse com a inclusão/exclusão de alguns atores e interesses, o fato de as demandas dos atores em conflitos com a direção do Ministério e com maior poder de vocalização e pressão serem atendidas, retirou o ímpeto reivindicatório desses atores e diminuiu as possibilidades de construção de coalizões ativas de forças, acima das diversas tramas de interesse, que fizessem sentir aos formuladores das políticas de gastos os custos de suas omissões, a inércia dos gastos vigentes e os benefícios de uma nova direção para os gastos do MEC. Isso poderia significar o estabelecimento de um projeto reformista com continuidade e força de pressão suficiente para desencadear e sustentar mudanças efetivas no processo de gasto, colocando a necessidade de maior alteração nos mecanismos de decisão e nos modos de interação junto ao Ministério.

Estas conclusões dão suporte para a hipótese que se sustentou neste trabalho de que houve alterações nos mecanismos decisórios e no modo de interação dos interesses, que se expressaram na supressão do *dirigismo* e da *rigidez alocativa* nos mecanismos decisórios e transformações no modo de interação com a ampliação e inclusão de alguns interesses. No entanto, ao se manter o centralismo, o "sistema de vazamentos", reacomodar posições por arranjos conciliatórios preservando os interesses cristalizados e o monopólio das iniciativas de gastos nas mãos da direção e da burocracia ministerial, as transformações não representaram modificações mais profundas nas bases do processo de gasto, na direção dos gastos e nem possibilitaram o enfrentamento dos problemas crônicos da área de educação, mostrando aí seu caráter profundamente conservador e conciliatório.

As conclusões deste trabalho, indicam que a superação dos limites e obstáculos à reestruturação do processo de gasto público do MEC que permita o enfrentamento dos problemas que um mundo em reestruturação está colocando para todos os países⁸, além da necessidade quotidiana de ajuste que permita utilizar da melhor forma possível os recursos públicos destinados ao Ministério, passam necessariamente pela montagem de conexões virtuosas e alianças estratégicas

⁸ Para Tavares e Fiori (1993), o momento atual é de (des)ajuste global e modernização conservadora.

horizontais entre os distintos interesses localizados em cada arena setorial e programática. Essas conexões e alianças devem ser capazes de desenvolver uma trama de interesse da área de educação, estruturada a partir de uma agenda unificada de objetivos educacionais não-particularistas. Uma iniciativa deste tipo permitirá menor vulnerabilidade no processo de decisão do gasto federal, principalmente em situação conjuntural de crise econômica e social, e melhor aproveitamento estratégico da importância que a educação está assumindo no novo paradigma econômico.

O comportamento dos atores na defesa de seus interesses, no processo de gasto do Ministério mostrou que, na ausência de bases concretas de apoio no interior das tramas de interesse estruturadas nas diversas arenas decisórias, é duvidoso que reformas possam ser institucionalizadas por pequenas equipes de mudança compostas apenas por burocratas especialista e consultores. Deve-se buscar as condições de cooperação entre os diversos atores públicos e privados, o que coloca a necessidade de estabelecimento de uma “engenharia política” não corriqueira diante das dificuldades a serem superadas.

Uma estratégia com essas especificidades de acordo com Fiori (1993), torna necessário a constituição de espaços institucionais transparentes nas quais a burocracia possa praticar as negociações indispensáveis para maior coordenação de expectativas a curto prazo, e uma hierarquização mais conceitual dos objetivos de decisões de longo prazo. Exige também, avanço paralelo das organizações corporativas societárias, sejam dos produtores de bens e serviços, da clientela aluno, dos professores e dos políticos nacionais, regionais e locais, para que as decisões tomadas em comum acordo possam alcançar eficácia graças à representatividade dos participantes. É provável que estes avanços devam ser alcançados a partir de decisões resultantes de acordos parciais que procurem organizar as frações de interesses em cada setor da área de educação.

Assim, em vez de oposição às mudanças, requerer-se-á dos diversos atores uma reavaliação de seus valores e a utilização de sua capacidade de ação na direção da cooperação em prol da educação nacional com qualidade para todos, em lugar da resistência ou da competição intersetorial por mais recursos. Um processo de gasto pactuado pela reestruturação dos mecanismos e do modo de interação dos interesses torna possível um novo caminho que sinalize a perspectiva de melhoria na utilização da capacidade de gasto do MEC e o atendimento de objetivos sociais e econômicos que encaminhem soluções para os problemas educacionais do país. Esta é uma perspectiva radicalmente distinta do processo de gasto preponderante na década de 80, que conduziu os gastos para o atendimento dos interesses particularistas cristalizados no interior do Ministério, ou então, diante da nova hegemonia liberal que prevê uma estratégia de Estado mínimo e que trata a questão social com total descaso.

Quadro 6

Características principais das tramas de interesses predominantes no MEC durante a década de 80.

Dimensão	Arenas decisórias			
	Central	Básica	Superior	Assistência ao Educando
1. atores				
Número de participantes	Número limitado, com a predominância de dois atores principais: ministro e secretário geral	Número limitado, mesmo existindo quantidade expressiva de interesses ao redor da arena.	Número limitado, com a proeminência das representações de interesses dos docentes, técnicos e dirigentes das Ifes e das IES-privadas.	Número limitado, com a proeminência dos dirigentes e da burocracia da FAE e os produtores de bens e serviços.
Tipos de interesse	Político e social	Político e social	Profissional	Econômico, Político e social
2. Integração/segmentação				
Frequência	Contatos frequentes com interações sendo realizadas em todos os assuntos relativos à política de gastos do Ministério.	Contatos flutuantes em frequência e intensidade, além da discriminação de alguns assuntos por interesses.	Contatos flutuantes em frequência e intensidade sendo realizados em assuntos e momentos específicos do processo.	Contatos frequentes, com interações sendo realizadas em assuntos e momentos específicos do processo.
Continuidade	Atores, valores e resultados persistiram ao longo do tempo.	Atores, valores e resultados alterando-se pouco longo do tempo.	Atores, valores e resultados alterando-se ao longo do tempo.	Atores, valores e resultados persistindo ao longo do tempo
Consenso	Todos os participantes dividiam valores básicos e aceitavam legitimamente os resultados alcançados.	Existia uma medida de acordo, mas os conflitos estiveram constantemente presentes.	Conflitos estiveram presentes, mas existiram medidas de acordo.	Prevaleceram medidas de acordo e harmonização dos interesses, mas os conflitos estiveram presentes
3. Exclusão/inclusão	Isolamento, com alta restrição à participação. Decisões subordinadas aos interesses do ministro e da coalizão governante, combinando com intermediações particularistas.	Participação restrita dos atores, favorecendo o jogo cooptativo dos interesses locais e regionais, processado pelas constantes intermediações particularistas.	Participação restrita, favorecendo o jogo constrangimento/cooptação na satisfação dos interesses, o que reforçou a intermediação corporativa e a intermediação particularista. Ocorreu as vezes delegação de funções públicas ao Crub.	Participação restrita, favorecendo o jogo cooperativo para a satisfação dos interesses privados e grande utilização da intermediação particularista.
4. Recursos de poder				
Distribuição dos recursos (dentro da trama interesse)	Os participantes tinham fortes recursos de poder, e o relacionamento básico ocorreu pela troca e permuta de informações.	Desiguais recursos, com alguns participantes se sobressaindo, o que favoreceu o relacionamento impositivo, com poucos momentos consultativos.	Desiguais recursos, com alguns participantes se sobressaindo, no entanto, houve a predominância de um relacionamento de permuta e momentos consultativos.	Os participantes tinham recursos de poder, e o relacionamento básico ocorreu pela permuta de informações.
Distribuição dos recursos (dentro das instituições)	Hierarquizado, com os dirigentes centrais podendo deliberar pelos demais.	Hierarquizado, com distribuição e capacidade de regulação dos interesses variável. Havia interdependência vertical e pouca articulação horizontal e isolamento de outras tramas.	Baixa hierarquização e distribuição e capacidade de regulação dos interesses variável, combinadas a uma interdependência vertical e articulação horizontal.	Baixa hierarquização e distribuição e capacidade de regulação dos interesses variável, combinadas a uma interdependência vertical e alguma articulação horizontal.
5. Poder	O poder era balanceado entre os diversos interesses, embora fosse o ministro quem dava a última decisão.	O poder era desigual, refletindo as desigualdades de recursos de poder e de acesso, em alguns momentos resultou em um jogo de soma-zero.	O poder era balanceado entre as instituições, com cada uma dominando seu respectivo espaço. Combinados, foi positiva a soma do jogo.	O poder era balanceado entre as instituições, com cada uma dominando seu respectivo espaço. Combinados, foi positiva a soma do jogo.

Nota: Tomou-se como base para elaboração das características das tramas de interesses as dimensões propostas por Marsh e Rhodes (1991).

ANEXO I

Estatísticas Básicas

Tabela A1

Demonstrativo dos gastos do Ministério da Educação por arena decisória, fontes de recursos e tipo de gastos
Ano 1980

ENTIDADES	RECURSOS DO TESOURO										OUTRAS FONTES										TOTAL	
	ORDINÁRIO					VINCULADO					TOTAL (I+II)					TOTAL					TOTAL	
	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL (I)	SALÁRIO	EDUC.	FINANÇ.	OP. CRED.	DIRET. ADM.	TOTAL (II)	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	TOTAL
	64.429	151.464	215.893	107.482	17.497	3.928	17.854	59.633	7.142	121.409	284.532	187.482	17.497	3.928	17.854	59.633	7.142	121.409	284.532	187.482	17.497	3.928
CENTRAL	77.487	29.995	107.482	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Adm. Direta (SG)	-	17.497	17.497	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Assistência Financeira	-	3.928	3.928	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Coord. Plan. e Orçamento	17.854	1.428	19.282	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Manutenção dos Domínios	59.633	7.142	66.775	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras	7.142	121.409	128.550	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Adm. Indireta (FNDE)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EDUCAÇÃO BÁSICA	31.423	21.425	52.848	230.320	-	-	-	3.571	233.890	31.423	21.425	52.848	31.423	21.425	52.848	31.423	21.425	52.848	31.423	21.425	52.848	52.848
Adm. Direta (Seg)	31.423	21.425	52.848	-	-	-	-	-	-	31.423	21.425	52.848	31.423	21.425	52.848	31.423	21.425	52.848	31.423	21.425	52.848	52.848
Adm. Indireta (Supr. ENDE)	-	-	-	230.320	-	-	-	3.571	233.890	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EDUCAÇÃO DE ADULTOS	357	-	357	-	-	-	-	-	-	357	-	357	357	-	-	357	-	-	357	-	-	-
Adm. Indireta (Educat)	357	-	357	-	-	-	-	-	-	357	-	357	357	-	-	357	-	-	357	-	-	-
EDUCAÇÃO SUPERIOR	1.592.455	278.524	1.871.481	-	-	-	-	-	-	1.592.455	278.524	1.871.481	1.592.455	278.524	1.871.481	1.592.455	278.524	1.871.481	1.592.455	278.524	1.871.481	1.871.481
Adm. Direta	2.500	46.421	48.921	-	-	-	-	-	-	2.500	46.421	48.921	2.500	46.421	48.921	2.500	46.421	48.921	2.500	46.421	48.921	48.921
Supr.	1.785	24.996	26.781	-	-	-	-	-	-	1.785	24.996	26.781	1.785	24.996	26.781	1.785	24.996	26.781	1.785	24.996	26.781	26.781
Apóio a IES não-federal	-	19.640	19.640	-	-	-	-	-	-	-	19.640	19.640	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Funda + Nova Universidade	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras	1.745	5.356	7.142	-	-	-	-	-	-	1.745	5.356	7.142	1.745	5.356	7.142	1.745	5.356	7.142	1.745	5.356	7.142	7.142
Capex	714	21.425	22.139	-	-	-	-	-	-	714	21.425	22.139	714	21.425	22.139	714	21.425	22.139	714	21.425	22.139	22.139
Cedex	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Adm. Indireta (Fisc)	1.590.455	232.105	1.822.560	-	-	-	-	-	-	1.590.455	232.105	1.822.560	1.590.455	232.105	1.822.560	1.590.455	232.105	1.822.560	1.590.455	232.105	1.822.560	1.822.560
EDUCAÇÃO MÉDIA	89.985	17.854	107.840	-	-	-	-	-	-	89.985	17.854	107.840	89.985	17.854	107.840	89.985	17.854	107.840	89.985	17.854	107.840	107.840
Adm. Direta (Seg)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Adm. Indireta (STF)	89.985	17.854	107.840	-	-	-	-	-	-	89.985	17.854	107.840	89.985	17.854	107.840	89.985	17.854	107.840	89.985	17.854	107.840	107.840
EDUCAÇÃO ESPECIAL	5.356	1.071	6.428	-	-	-	-	-	-	5.356	1.071	6.428	5.356	1.071	6.428	5.356	1.071	6.428	5.356	1.071	6.428	6.428
Adm. Direta (Supr. (Fisc))	5.356	1.071	6.428	-	-	-	-	-	-	5.356	1.071	6.428	5.356	1.071	6.428	5.356	1.071	6.428	5.356	1.071	6.428	6.428
EDUCAÇÃO E DESPORTO	1.071	357	1.428	-	-	-	-	-	-	1.071	357	1.428	1.071	357	1.428	1.071	357	1.428	1.071	357	1.428	1.428
Adm. Direta (SEG)	1.071	357	1.428	-	-	-	-	-	-	1.071	357	1.428	1.071	357	1.428	1.071	357	1.428	1.071	357	1.428	1.428
ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO	7.142	28.353	35.495	91.057	-	-	-	-	-	7.142	28.353	35.495	7.142	28.353	35.495	7.142	28.353	35.495	7.142	28.353	35.495	35.495
Adm. Supervisionada (FAE)	7.142	28.353	35.495	91.057	-	-	-	-	-	7.142	28.353	35.495	7.142	28.353	35.495	7.142	28.353	35.495	7.142	28.353	35.495	35.495
Programa Alimentação e Nutrição	-	17.999	17.999	48.206	-	-	-	-	-	-	17.999	48.206	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Programa do Livro Didático	-	582	582	24.996	-	-	-	-	-	-	582	24.996	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Programa de Material Didático	-	2.305	2.305	-	-	-	-	-	-	-	2.305	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Programa Bateria de Estado	-	8.052	8.052	17.854	-	-	-	-	-	-	8.052	17.854	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras	7.142	815	7.957	-	-	-	-	-	-	7.142	815	7.957	7.142	815	7.957	7.142	815	7.957	7.142	815	7.957	7.957
TOTAL	1.812.815	699.936	2.512.751	321.376	-	-	-	78.539	443.995	1.812.815	699.936	2.512.751	1.812.815	699.936	2.512.751	1.812.815	699.936	2.512.751	1.812.815	699.936	2.512.751	2.512.751

Fonte: Quadro de Desdobramento do Despesa - QDD/fin de ano
Nota: 1) Inclui os gastos com outros pequenos Programas e a administração e coordenação da FAE.
2) Os recursos do Salário-estatístico gastos nos programas da FAE, estiveram alocados no orçamento do FNDE.

Tabela A2

Demonstrativo dos gastos do Ministério da Educação por arena decisória, fontes de recursos e tipo de gastos

Ano 1981

ENTIDADES		RECURSOS DO TESOURO										OUTRAS FONTES										TOTAL		Em Reais mil de julho de 1994																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																									
		ORDINÁRIO					VINCULADO					TOTAL (I-IV)					TOTAL																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																
		PESSOAL	G.C.C.	TOTAL (I)	SALAR. EDU.	FINANCIAR.	DE CRED.	DIRET. ARR.	TOTAL (II)	PESSOAL	G.C.C.	TOTAL (I+II)	PESSOAL	G.C.C.	TOTAL	PESSOAL	G.C.C.	TOTAL																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																															
CENTRAL	34.878	89.831	124.709	-	-	98.148	36.624	128.772	34.878	318.725	253.603	10.208	84.470	94.678	-	8.805	6.805	45.084	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195	387.195	45.084	387.195</

Fonte: Quadro de Desdobramento da Despesa - QDD/Anual de uso

Obs: (I) inclui os gastos com serviços pequenos Programas e a administração e coordenação do PGE.

Tabela A3

Demonstrativo dos gastos do Ministério da Educação por arena decisória, fontes de recursos e tipo de gastos
Ano 1982

Em Reais mil de julho de 1994																												
ENTIDADES		RECURSOS DO TESOURO										OUTRAS FONTES				TOTAL												
		VINCULADO										TOTAL (I-III)				TOTAL												
		ORDINÁRIO		TOTAL (I)		SALAR. EDU		FINANCIAL		OP. CRÉD.		DIRET. ARR.		TOTAL (II)		PESSOAL		O.C.C.		TOTAL (I-III)		PESSOAL		O.C.C.		TOTAL		
PESSOAL	O.C.C.	TOTAL (I)	TOTAL (I)																									
CENTRAL		51.358	160.818	211.376	-	-	-	-	-	58.331	27.307	85.638	51.358	245.847	297.285	870	123.955	124.825	52.228	389.802	422.030							
Adm. Direta (SC)		48.746	135.645	184.392	-	-	-	-	-	15.668	-	15.668	48.746	151.314	200.060	-	-	3.482	48.746	154.796	203.542							
Assistência Financeira		-	15.938	15.938	-	-	-	-	-	-	-	15.938	-	15.938	15.938	-	-	-	-	15.938	15.938							
Coord. Planej. e Orçamento		-	4.091	4.091	-	-	-	-	-	-	-	-	4.091	4.091	4.091	-	-	-	-	4.091	4.091							
Manutenção das Demais		17.409	4.457	21.866	-	-	-	-	-	-	-	-	17.409	4.457	21.866	-	-	-	17.409	4.457	21.866							
Outros		31.337	111.159	142.496	-	-	-	-	-	15.668	-	15.668	31.337	126.827	158.164	-	-	3.482	31.337	130.309	161.646							
Adm. Indireta (FUNDE)		2.611	24.373	26.985	-	-	-	-	-	42.653	27.507	70.160	2.611	94.533	97.144	870	120.473	121.343	3.482	215.006	218.488							
EDUCAÇÃO BÁSICA		38.301	113.161	151.462	491.728	-	-	-	-	-	-	491.728	38.301	684.889	643.196	-	-	-	38.301	484.889	643.196							
Adm. Direta (Excp)		38.301	113.161	151.462	-	-	-	-	-	-	-	-	38.301	113.161	151.462	-	-	-	38.301	113.161	151.462							
Adm. Indireta (Sep/FUNDE)		-	-	-	491.728	-	-	-	-	-	-	491.728	-	491.728	491.728	-	-	-	-	491.728	491.728							
EDUCAÇÃO DE ADULTOS		870	87	958	-	-	-	-	-	-	-	-	870	87	958	53.969	80.833	114.902	54.840	61.020	115.860							
Adm. Indireta (Educar)		870	87	958	-	-	-	-	-	-	-	-	870	87	958	53.969	60.933	114.902	54.840	61.020	115.860							
EDUCAÇÃO SUPERIOR		2.016.008	317.791	2.333.799	-	-	-	-	-	40.042	-	40.042	2.016.008	357.833	2.373.841	37.430	205.431	242.861	2.053.438	563.264	2.616.702							
Adm. Direta		9.575	89.728	99.303	-	-	-	-	-	-	-	-	9.575	89.728	99.303	-	-	-	9.575	89.728	99.303							
Sesu		870	36.542	37.413	-	-	-	-	-	-	-	-	870	36.542	37.413	-	-	-	870	36.542	37.413							
Apóio a IES não-federai		-	29.143	29.143	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29.143	29.143	-	-	-	-	29.143	29.143							
Pólos e Nova Universidade		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-							
Outros		870	7.399	8.269	-	-	-	-	-	-	-	-	870	7.399	8.269	-	-	-	870	7.399	8.269							
Capex		870	53.099	53.969	-	-	-	-	-	-	-	-	870	53.099	53.969	-	-	-	870	53.099	53.969							
Codex		7.834	87	7.921	-	-	-	-	-	-	-	-	7.834	87	7.921	-	-	-	7.834	87	7.921							
Adm. Indireta (Fisc)		2.006.433	228.063	2.234.496	-	-	-	-	-	40.042	-	40.042	2.006.433	268.105	2.274.538	37.430	205.431	242.861	2.043.863	473.536	2.517.399							
EDUCAÇÃO MÉDIA		120.125	24.373	144.498	-	-	-	-	-	6.964	-	6.964	120.125	31.337	151.462	3.482	6.093	9.575	123.607	37.430	161.037							
Adm. Direta (Excp)		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-							
Adm. Indireta (ETFE)		120.125	24.373	144.498	-	-	-	-	-	6.964	-	6.964	120.125	31.337	151.462	3.482	6.093	9.575	123.607	37.430	161.037							
EDUCAÇÃO ESPECIAL		8.705	2.611	11.316	-	-	-	-	-	-	-	-	8.705	2.611	11.316	-	-	-	8.705	2.611	11.316							
Adm. Direta (Sep/Instit/IBO)		8.705	2.611	11.316	-	-	-	-	-	-	-	-	8.705	2.611	11.316	-	-	-	8.705	2.611	11.316							
EDUCAÇÃO E DESPORTO		870	26.114	26.985	-	-	-	-	-	-	-	-	870	26.114	26.985	-	-	-	870	26.114	26.985							
Adm. Direta (SEED)		870	26.114	26.985	-	-	-	-	-	-	-	-	870	26.114	26.985	-	-	-	870	26.114	26.985							
ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO		4.352	853	5.205	82.759	125.348	-	-	-	-	-	208.107	4.352	208.960	213.312	-	-	-	4.352	208.960	213.312							
Adm. Supervisionada (FAE)		4.352	853	5.205	82.759	125.348	-	-	-	-	-	208.107	4.352	208.960	213.312	-	-	-	4.352	208.960	213.312							
Programa Alimentação e Nutrição		-	70	70	48.559	125.348	-	-	-	-	-	173.906	-	173.976	173.976	-	-	-	-	173.976	173.976							
Programa do Livro Didático		-	-	-	19.472	-	-	-	-	-	-	19.472	-	19.472	19.472	-	-	-	-	19.472	19.472							
Programa do Material Didático		-	783	783	6.294	-	-	-	-	-	-	6.294	-	7.077	7.077	-	-	-	-	7.077	7.077							
Programa Bolsas de Estudo		-	-	-	8.435	-	-	-	-	-	-	8.435	-	8.435	8.435	-	-	-	-	8.435	8.435							
Outros		4.352	-	4.352	-	-	-	-	-	-	-	-	4.352	-	-	-	-	-	4.352	-	4.352							
TOTAL		2.240.589	645.009	2.885.599	574.488	125.348	-	-	105.327	812.668	27.507	1.477.876	2.240.589	1.477.876	3.718.288	95.732	396.412	492.164	2.336.341	1.874.098	4.210.431							

Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD/Ano de ano
Obs: (I) Inclui os gastos com outros pequenos programas e a administração e coordenação da FAE.

Tabela A4

Demonstrativo dos gastos do Ministério da Educação por arena decisória, fontes de recursos e tipo de gastos

Ano 1983

ENTIDADES										RECURSOS DO TESOURO										OUTRAS FONTES										TOTAL	
ORDINÁRIO					VINCULADO					TOTAL (I+II)					TOTAL					TOTAL					TOTAL						
PESSOAL	O.C.C.	TOTAL (I)	SALAR. EDU	PROSOCIAL	OP. CREC.	DIRET. AFR.	TOTAL (II)	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL									
68.704	103.911	164.615	-	-	-	42.945	33.493	48.704	157.484	314.308	59.678	142.556	202.234	342	1.368	74.555	62.822	236.791	43.934	14.913	202.143										
59.678	99.807	159.485	-	-	-	31.122	42.749	59.678	142.556	202.234	-	-	-	-	-	1.710	60.820	143.934	14.913	-	201.944										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-										

Fonte: Quadro de Desdobramento de Despesa - QDD de Despesa

Obs: O total de gastos com outras pequenas despesas e a administração e custeio da PAZ.

Tabela A5
Demonstrativo dos gastos do Ministério da Educação por arena decisória, fontes de recursos e tipo de gastos
Ano 1984

Em Reais mil de julho de 1994																			
ENTIDADES	RECURSOS DO TESOURO										OUTRAS FONTES				TOTAL				
	ORDINÁRIO					VINCULADO					TOTAL (1+2)				TOTAL				
	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL (1)	SALAR. EDU	FIN.SOCIAL	OP. CRED.	DIRET. ABR	TOTAL (1+2)	%	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	
CENTRAL	51.734	120.219	171.953	-	-	61.814	-	61.110	-	51.734	181.328	233.044	-	-	81.175	51.141	242.077	314.238	
Adm. Direta (SG)	50.881	119.579	170.460	-	-	25.547	-	29.643	-	50.881	200.103	200.103	-	-	-	50.881	149.222	200.103	
Assistência Financeira	-	9.459	9.459	-	-	-	-	-	-	-	9.459	9.459	-	-	-	-	9.459	9.459	
Coord. Plan. e Organismo	-	2.747	2.747	-	-	-	-	-	-	-	2.747	2.747	-	-	-	-	2.747	2.747	
Manutenção das Demais	12.880	2.624	15.424	-	-	-	-	-	-	12.880	2.624	15.424	-	-	-	12.880	2.624	15.424	
Outras	38.081	104.749	142.829	-	-	29.547	-	29.544	96	38.081	134.392	172.472	-	-	-	38.081	134.392	172.472	
Adm. Indireta (FNDE)	853	640	1.493	-	-	31.467	-	31.467	-	853	32.107	32.961	427	80.748	61.175	1.280	312.855	314.135	
EDUCAÇÃO BÁSICA	25.387	15.787	41.174	384.248	56.454	-	4.352	441.074	-	25.387	454.681	482.248	-	-	-	25.387	454.681	482.248	
Adm. Direta (Gesp)	25.387	15.787	41.174	-	56.454	-	4.352	54.806	-	25.387	59.980	95.980	-	-	-	25.387	70.593	95.980	
Adm. Indireta (Super-FNDE)	-	-	-	386.268	-	-	-	386.268	-	-	386.268	386.268	-	-	-	-	386.268	386.268	
EDUCAÇÃO DE ADULTOS	213	-	213	-	-	-	-	-	-	213	-	213	-	-	-	213	-	213	
Adm. Indireta (Educat)	213	-	213	-	-	-	-	-	-	213	-	213	-	-	-	213	-	213	
EDUCAÇÃO SUPERIOR	1.444.959	183.485	1,628,424	-	-	64.335	3,829	73,144	-	1,444,959	258,429	1,703,388	8,747	163,203	171,950	1,453,706	419,832	1,873,537	
Adm. Direta	2,347	47,783	50,129	-	-	-	3,829	3,829	-	2,347	51,612	53,959	-	-	-	2,347	51,612	53,959	
Senai	853	11,195	12,049	-	-	-	3,765	3,765	-	853	14,961	15,814	-	-	-	853	14,961	15,814	
Apoio a IES não federais	-	9,670	9,670	-	-	-	-	-	-	-	9,670	9,670	-	-	-	-	9,670	9,670	
Fundações e Universidades	-	1,280	1,280	-	-	-	-	-	-	-	1,280	1,280	-	-	-	-	1,280	1,280	
Outros	853	245	1,099	-	-	-	3,765	4,011	-	853	4,864	4,864	-	-	-	853	4,011	4,864	
Capas	853	36,374	37,227	-	-	-	64	64	-	853	36,438	37,293	-	-	-	853	36,438	37,293	
Outras	640	213	853	-	-	-	-	-	-	640	213	853	-	-	-	640	213	853	
Adm. Indireta (Iles)	1,444,612	135,682	1,580,294	-	-	69,335	-	69,335	-	1,444,612	205,917	1,649,629	8,747	163,203	171,950	1,453,359	368,220	1,821,579	
EDUCAÇÃO MÉDIA	80,428	13,314	93,742	-	-	1,200	-	3,200	-	80,428	14,534	94,942	747	3,947	4,493	81,175	20,480	101,655	
Adm. Direta (Gesp)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Adm. Indireta (ETE)	80,428	13,314	93,742	-	-	1,200	-	3,200	-	80,428	16,534	96,962	747	3,947	4,493	81,175	20,480	101,655	
EDUCAÇÃO ESPECIAL	5,227	1,067	6,293	-	-	-	533	533	-	5,227	1,600	6,827	-	-	-	5,227	1,600	6,827	
Adm. Direta (Super-FNDE)	5,227	1,067	6,293	-	-	-	533	533	-	5,227	1,600	6,827	-	-	-	5,227	1,600	6,827	
EDUCAÇÃO E DESPORTO	440	3,627	4,067	-	-	-	7,509	7,509	-	440	11,136	11,776	-	-	-	440	11,136	11,776	
Adm. Direta (SEED)	440	3,627	4,067	-	-	-	7,509	7,509	-	440	11,136	11,776	-	-	-	440	11,136	11,776	
ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO	10,134	7,360	17,494	23,547	79,999	-	-	103,544	-	10,134	110,904	121,040	1,920	56,901	57,921	12,854	166,907	178,941	
Adm. Suplementar (PAE)	10,134	7,360	17,494	23,547	79,999	-	-	103,544	-	10,134	110,904	121,040	1,920	56,901	57,921	12,854	166,907	178,941	
Programa Alimentação e Nutrição	-	-	-	-	-	-	-	65,537	-	-	65,537	65,537	-	-	-	-	65,537	65,537	
Programa de Livro Didático	-	-	-	18,107	4,890	-	-	22,997	-	-	22,997	22,997	-	-	-	-	22,997	22,997	
Programa do Material Didático	-	-	-	-	5,857	-	-	5,857	-	-	5,857	5,857	-	-	-	-	5,857	5,857	
Programa Bolsas de Estudo	-	-	-	5,440	3,795	-	-	9,235	-	-	9,235	9,235	-	-	-	-	9,235	9,235	
Outras	10,134	7,360	17,494	-	-	-	-	-	-	10,134	7,360	17,494	1,920	56,901	57,921	12,854	166,907	178,941	
TOTAL	18,286,722	3,441,858	21,728,580	408,815	136,453	133,549	14,326	998,124	-	18,286,722	1,914,996	2,455,710	96,941	344,028	417,181	1,471,283	1,401,616	3,872,898	

Fonte: Quadro de Desdobramento da Despesa - QDD/DF de ano

Obs: 1) Inclui os gastos com outras pequenas despesas e a administração e manutenção da PAE.

Tabela A6
Demonstrativo dos gastos do Ministério da Educação por arena decisória, fontes de recursos e tipo de gastos
Ano 1985

ENTIDADES										RECURSOS DO TESSOURO										OUTRAS FONTES										TOTAL				
ORDINÁRIO					VINCULADO					TOTAL (I+II)					PESSOAL					TOTAL					PESSOAL					TOTAL				
PESSOAL	O.C.C.	TOTAL (I)	SALAR. EDU	FIN.SOCIAL	OP. CRED.	DIRET. ARR.	TOTAL (II)	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL												
CENTRAL																																		
Adm. Direta (SG)	72.321	167.440	239.948	-	-	53.544	2.585	2.585	56.130	72.321	233.777	233.777	233.777	390	61.179	41.749	72.910	72.910	284.658	357.887	197.824	208.736												
Assistência Financeira	70.846	167.287	238.133	-	-	46.111	2.585	2.585	29.816	70.846	46.111	46.111	46.111	66	721	786	70.912	70.912	46.111	40.818	4.018													
Coord. Planj. e Organismo	-	4.018	4.018	-	-	-	-	-	-	-	4.018	4.018	4.018	-	-	-	-	-	-	-	-													
Manutenção dos Demóc's	21.300	3.470	24.770	-	-	27.231	2.585	2.585	29.816	21.300	3.470	24.770	24.770	-	-	-	21.300	21.300	49.546	193.837	148.225													
Outros	49.546	113.688	163.234	-	-	26.313	-	-	26.313	49.546	163.234	163.234	163.234	524	60.458	60.983	1.909	1.909	87.132	89.131	483.930													
Adm. Indireta (FNDE)	1.475	360	1.835	-	-	-	-	-	-	1.475	360	1.835	1.835	-	-	-	36.111	36.111	151.554	151.554	586.387													
EDUCAÇÃO BÁSICA																																		
Adm. Direta (Seg)	36.111	24.085	60.196	-	-	92.539	819	819	93.358	36.111	92.539	92.539	92.539	-	-	-	36.111	36.111	366.387	366.387	483.930													
Adm. Indireta (Dep/FNDE)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-													
EDUCAÇÃO DE ADULTOS																																		
Adm. Indireta (Educat)	98	-	98	-	-	-	-	-	-	98	-	-	-	98	-	-	44.584	44.584	44.584	44.584	44.584													
EDUCAÇÃO SUPERIOR																																		
Adm. Direta	1.910.418	255.309	2.165.713	-	-	53.151	2.104	2.104	55.255	1.910.418	53.151	53.151	53.151	33.752	211.227	244.979	1.944.169	1.944.169	28.835	28.835	2.465.948													
Seto	3.146	78.940	82.086	-	-	-	2.100	2.100	2.100	3.146	78.940	82.086	82.086	-	-	-	3.146	3.146	79.040	79.040	82.086													
Apóio a IES não federal	-	9.298	9.298	-	-	-	-	-	-	-	9.298	9.298	9.298	-	-	-	-	-	9.298	9.298	9.298													
Fuqet e Nova Universidade	-	15.916	15.916	-	-	-	-	-	-	-	15.916	15.916	15.916	-	-	-	-	-	15.916	15.916	15.916													
Outra	1.245	279	1.524	-	-	-	2.097	2.097	2.097	1.245	279	1.524	1.524	-	-	-	1.245	1.245	2.376	2.376	3.621													
Cursos	1.016	51.349	52.364	-	-	-	3	3	3	1.016	51.352	52.368	52.368	-	-	-	1.016	1.016	51.352	51.352	52.368													
Cessão	885	98	983	-	-	-	-	-	-	885	98	983	983	-	-	-	885	885	98	98	983													
Adm. Indireta (Itef)	1.907.272	178.360	2.085.632	-	-	53.151	-	-	53.151	1.907.272	231.513	231.513	231.513	33.752	211.227	244.979	1.941.024	1.941.024	442.738	442.738	2.383.962													
EDUCAÇÃO MÉDIA																																		
Adm. Direta (Seg)	121.834	22.493	144.327	-	-	2.654	-	-	2.654	121.834	25.510	25.510	25.510	1.312	7.832	9.044	123.147	123.147	33.391	33.391	156.538													
Adm. Indireta (IETF)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-													
EDUCAÇÃO ESPECIAL																																		
Adm. Direta (Seg/Inequec)	8.618	2.359	10.978	-	-	-	852	852	852	8.618	2.359	10.978	10.978	-	-	-	8.618	8.618	8.618	8.618	11.830													
Adm. Indireta (IETF)	8.618	2.359	10.978	-	-	-	-	-	-	8.618	2.359	10.978	10.978	-	-	-	-	-	-	-	-													
EDUCAÇÃO E DESPORTO																																		
Adm. Direta (SEED)	754	7.373	8.127	-	-	-	5.944	5.944	5.944	754	7.373	8.127	8.127	-	-	-	754	754	13.337	13.337	14.091													
Adm. Indireta (IETF)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-													
ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO																																		
Adm. Supervisoria (PAE)	13.337	14.615	27.952	-	-	-	-	-	-	13.337	14.615	14.615	14.615	537	35.751	36.288	13.894	13.894	515.320	515.320	520.214													
Programa Alimentação e Nutrição	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-													
Programa de Livro Didático	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-													
Programa de Material Didático	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-													
Programa Bolsas de Estudo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-													
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-													
TOTAL																																		
2.143.891	484.280	2.628.171	377.788	544.882	109.349	13.231	1.442.531	2.182.491	1.539.838	3.722.329	82.474	301.932	464.408	2.246.149	1.921.785	4.167.934	2.246.149	2.246.149	4.167.934	4.167.934	4.167.934	4.167.934												

Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD/finat de ano
Obs: U inclui os gastos com outros pequenos programas e a administração e coordenação do PAE

Tabela A7

Demonstrativo dos gastos do Ministério da Educação por arena decisória, fontes de recursos e tipo de gastos
Ano 1986

ENTIDADES	RECURSOS DO TESOURO										OUTRAS FONTES				TOTAL			
	ORDINÁRIO					VINCULADO					TOTAL (I+II)				TOTAL			
	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL (I)	SALAR. EDU	FINANCIAL	OP. CRÉD.	DIRET. ARR.	TOTAL (II)	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	
CENTRAL	76.432	146.754	223.187	-	-	-	54.976	91.840	76.432	218.594	142.827	1.484	255.938	254.915	76.317	520.425	594.943	
Adm. Direta (SG)	76.033	164.803	239.835	-	-	-	39.592	53.363	75.033	218.165	293.198	888	834	1.723	75.921	219.000	294.921	
Assistência Financeira	-	-	52.299	-	-	-	-	-	-	52.299	52.299	-	-	-	-	52.299	52.299	
Coord. Planej. e Orçamento	-	-	4.450	-	-	-	-	-	-	4.450	4.450	-	-	-	-	4.450	4.450	
Manutenção das Democ's	-	-	34.480	-	-	-	-	-	-	34.480	34.480	-	-	-	-	34.480	34.480	
Quintos	-	-	148.656	-	-	-	39.902	53.363	49.463	132.508	201.969	888	834	1.723	50.349	153.343	203.692	
Adm. Indireta (FROE)	1.400	1.952	3.351	-	-	-	45.877	48.477	1.400	47.429	48.828	996	254.196	255.192	2.396	391.425	394.020	
EDUCAÇÃO BÁSICA	37.510	227.494	265.005	456.885	-	-	-	457.006	37.510	464.702	722.211	-	-	-	37.510	484.702	722.211	
Adm. Direta (Segt)	37.510	227.695	265.205	-	-	-	-	121	37.510	227.817	265.326	-	-	-	37.510	227.817	265.326	
Adm. Indireta (Dep/SENDE)	-	-	-	456.885	-	-	-	456.885	-	456.885	456.885	-	-	-	-	456.885	456.885	
EDUCAÇÃO DE ADULTOS	27	-	27	-	-	-	-	-	27	-	27	-	-	-	52.437	109.514	162.178	
Adm. Indireta (Educat)	27	-	27	-	-	-	-	-	27	-	27	-	-	-	52.437	109.514	162.178	
EDUCAÇÃO SUPERIOR	2.554.972	392.552	2.448.524	-	-	-	14.885	87.199	1.954.472	479.752	1.534.724	51.587	279.122	338.769	2.106.560	728.873	2.835.633	
Adm. Direta	3.082	150.348	153.430	-	-	-	-	2.315	3.082	152.663	155.745	-	-	-	3.082	152.663	155.745	
Setor	1.306	60.470	61.776	-	-	-	-	2.315	1.306	62.785	64.091	-	-	-	1.306	62.785	64.091	
Após a IES não federal	-	-	4.172	-	-	-	-	-	-	4.172	4.172	-	-	-	-	4.172	4.172	
Pós a Nova Universidade	-	-	55.761	-	-	-	-	-	-	55.761	55.761	-	-	-	-	55.761	55.761	
Outras	-	-	1.843	-	-	-	-	2.315	1.306	2.852	4.157	-	-	-	1.306	2.852	4.157	
Capex	969	89.243	90.212	-	-	-	-	-	969	89.243	90.212	-	-	-	969	89.243	90.212	
Capex	808	135	942	-	-	-	-	-	808	135	942	-	-	-	808	135	942	
Adm. Indireta (Fis)	2.051.899	242.204	2.294.104	-	-	-	-	84.865	2.051.896	427.069	2.360.979	51.587	279.122	338.769	2.107.478	696.310	2.711.088	
EDUCAÇÃO MÉDIA	134.216	33.391	148.408	-	-	-	3.526	3.526	136.216	36.917	173.134	3.365	11.117	14.682	139.581	48.014	187.615	
Adm. Direta (Segt)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Adm. Indireta (ETF)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
EDUCAÇÃO ESPECIAL	4.219	12.247	16.466	-	-	-	-	1	8.210	12.249	20.459	-	-	-	8.210	12.249	20.459	
Adm. Direta (Segt/FAC)	4.219	12.247	16.466	-	-	-	-	1	8.210	12.249	20.459	-	-	-	8.210	12.249	20.459	
EDUCAÇÃO E DESPORTO	821	942	1.763	-	-	-	-	6.426	821	7.362	8.183	-	-	-	821	7.362	8.183	
Adm. Direta (SEED)	821	942	1.763	-	-	-	-	6.426	821	7.362	8.183	-	-	-	821	7.362	8.183	
ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO	11.561	104.615	116.176	14.960	768.496	-	-	783.476	11.561	888.091	899.652	1.306	53.472	54.777	12.847	941.343	954.429	
Adm. Supervisão (FAE)	11.561	104.615	116.176	14.960	768.496	-	-	783.476	11.561	888.091	899.652	1.306	53.472	54.777	12.847	941.343	954.429	
Programa Alimentação e Nutrição	-	-	-	-	670.772	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	670.772	670.772	
Programa de Livro Didático	-	-	-	-	67.294	-	-	77.146	-	-	-	-	-	-	-	77.146	77.146	
Programa de Material Didático	-	-	-	-	25.572	-	-	27.119	-	-	-	-	-	-	-	27.119	27.119	
Programa Bolsa de Estudo	-	-	-	-	3.580	-	-	3.580	-	-	-	-	-	-	-	3.580	3.580	
Quinta	11.561	104.615	116.176	-	-	-	-	4.859	11.561	109.474	121.035	1.306	53.472	54.777	12.867	163.946	176.812	
TOTAL	2.337.748	938.198	3.275.947	471.845	781.847	-	173.389	1.430.469	2.337.748	2.374.667	4.782.418	110.779	708.125	819.034	2.138.529	3.083.921	5.521.452	

Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa - QDDet/Det de não
Obs: 1) Inclui os gastos com outros pequenos programas e a administração e execução de FAE.

Tabela A8

Demonstrativo dos gastos do Ministério da Educação por arena decisória, fontes de recursos e tipo de gastos

Ano 1987

ENTIDADES		RECURSOS DO TESOURO										OUTRAS FONTES					TOTAL																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																
		ORDINÁRIO					VINCULADO					TOTAL (I+II)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																					
		PESSOAL	O.C.C.	TOTAL (I)	SALAR. EDU	FIN.SOCIAL	OP. CRÉD.	DIRET. ARR.	TOTAL (II)	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL (I+II)	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																															
CENTRAL	94.436	340.349	434.785	-	-	-	39.390	474.175	42.778	94.436	568.611	137.214	280.131	848.745	137.214	280.131	848.745	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	97.334	280.131	377.465	9

Fonte: Quadro de Desempenho da Despesa - QDDFinal de ano

Obs: A) Inclui os gastos com outros pequenos Programas e a administração e coordenação da PAE.

Tabela A.9
Demonstrativo dos gastos do Ministério da Educação por arena decisória, fontes de recursos e tipo de gastos
Ano 1988

Ein Reais mil de julho de 1994																													
ENTIDADES		RECURSOS DO TESOUREIRO										OUTRAS FONTES					TOTAL												
		ORDINÁRIO					VINCULADO					TOTAL (I-II)					TOTAL					TOTAL							
		PESSOAL		O.C.C.		TOTAL (I)	SALAR. EDU		FINANCIAL	OP. CRÉD.	DIRET. ARR.	TOTAL (II)	PESSOAL		O.C.C.		TOTAL	PESSOAL		O.C.C.		TOTAL	PESSOAL		O.C.C.		TOTAL		
		PESSOAL	O.C.C.	PESSOAL	O.C.C.		PESSOAL	O.C.C.					PESSOAL	O.C.C.	PESSOAL	O.C.C.		PESSOAL	O.C.C.	PESSOAL	O.C.C.		PESSOAL	O.C.C.					
CENTRAL																													
Adm. Direta (SG)		137.321	233.740	371.072	-	-	480	480	46.800	-	-	51.278	138.833	288.530	427.363	441	388.882	388.742	1.433	-	137.782	272.990	658.411	796.105	410.772				
Assistência Financeira		-	92.035	92.035	-	-	-	-	31.789	-	-	31.269	137.321	92.035	42.033	461	6.972	7.433	-	-	137.782	272.990	92.033	92.033	92.033				
Coord. Plan. e Gerenciam.		-	215	215	-	-	-	-	-	-	-	-	-	215	215	-	-	-	-	-	215	215	215	215	215				
Mantenção das Demais		21.229	2.823	24.053	-	-	-	-	-	-	-	-	21.229	2.823	24.053	-	-	-	-	-	21.229	2.823	2.823	2.823	24.053				
Outras		110.691	138.677	224.769	-	-	480	480	31.789	-	-	32.269	116.091	170.946	277.038	461	6.972	7.433	-	-	116.553	177.918	294.471	294.471	294.471				
Adm. Indireta (FONDI)		1.511	1.490	3.003	-	-	-	-	13.011	-	-	21.022	1.511	22.512	24.025	200	361.109	361.309	-	-	1.712	383.621	383.621	383.621	383.621				
EDUCAÇÃO BÁSICA																													
Adm. Direta (Sag)		17.488	94.335	111.823	311.949	311.949	36.554	4.246	-	21	351.771	17.488	446.106	463.594	-	-	-	-	-	-	17.488	446.106	463.594	463.594	463.594				
Adm. Indireta (DEPENDE)		17.488	94.335	111.823	-	311.949	36.556	4.246	-	21	39.622	17.488	134.157	151.645	-	-	-	-	-	-	17.488	134.157	151.645	151.645	151.645				
EDUCAÇÃO DE ADULTOS																													
Adm. Indireta (Educat)		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31.209	54.444	85.653	-	-	31.209	54.444	85.653	85.653	85.653				
EDUCAÇÃO SUPERIOR																													
Adm. Direta		3.494.888	497.744	3.991.614	-	-	61.865	119.258	-	2.571	181.494	3.494.888	681.449	4.175.508	22.317	413.014	435.333	-	-	3.514.386	1.094.486	4.610.871	4.610.871	4.610.871					
Adm. Univ.		1.758	238.282	240.040	-	-	-	-	-	2.571	2.571	1.758	241.153	242.911	-	-	-	-	-	1.758	241.153	242.911	242.911	242.911					
Assoc. a IES (Univ. Federal)		-	45.664	45.704	-	-	-	-	-	342	342	40	46.006	46.046	-	-	-	-	-	40	46.006	46.046	46.046	46.046					
Polícia + Nova Universidade		-	35.477	35.477	-	-	-	-	-	-	-	-	35.477	35.477	-	-	-	-	-	-	35.477	35.477	35.477	35.477					
I		-	9.913	9.913	-	-	-	-	-	-	-	-	9.913	9.913	-	-	-	-	-	-	9.913	9.913	9.913	9.913					
Outras		40	274	315	-	-	-	-	-	342	342	40	616	657	-	-	-	-	-	40	616	657	657	657					
Capex		1.081	192.759	193.840	-	-	-	-	-	2.229	2.229	1.081	194.988	196.069	-	-	-	-	-	1.081	194.988	196.069	196.069	196.069					
Outras		637	159	796	-	-	-	-	-	-	-	637	159	796	-	-	-	-	-	637	159	796	796	796					
Adm. Indireta (Bica)		3.492.311	259.164	3.751.474	-	-	61.865	119.258	-	-	181.123	3.492.311	440.287	3.932.597	22.317	413.014	435.333	-	-	3.514.628	853.332	4.367.960	4.367.960	4.367.960					
EDUCAÇÃO MÉDIA																													
Adm. Direta (Sag)		256.825	49.155	305.980	-	-	-	-	433	-	433	256.825	49.588	305.814	1.372	15.243	16.595	-	-	257.378	844.831	322.209	322.209	322.209					
Adm. Indireta (Educat)		256.825	49.155	305.980	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
Adm. Indireta (Educat)		256.825	49.155	305.980	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
EDUCAÇÃO ESPECIAL																													
Adm. Direta (Sag)		16.543	6.466	23.009	-	-	-	-	-	55	55	16.543	6.466	23.009	-	-	-	-	-	-	16.543	6.466	23.009	23.009					
Adm. Indireta (Educat)		16.543	6.466	23.009	-	-	-	-	-	55	55	16.543	6.466	23.009	-	-	-	-	-	-	16.543	6.466	23.009	23.009					
EDUCAÇÃO E DESPORTO																													
Adm. Direta (Sag)		49	2.587	2.637	-	-	-	-	-	897	897	49	2.587	2.637	-	-	-	-	-	-	49	2.587	2.637	2.637					
Adm. Indireta (Educat)		49	2.587	2.637	-	-	-	-	-	897	897	49	2.587	2.637	-	-	-	-	-	-	49	2.587	2.637	2.637					
ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO																													
Adm. Supervisão (FAP)		23.638	8.158	31.796	-	-	484.599	-	-	-	338.233	23.638	114.938	546.391	540.029	1.083	38.049	38.132	-	14.720	584.440	599.161	599.161	599.161					
Programa Alimentação e Nutrição		-	-	-	-	-	436.165	-	-	-	436.165	-	436.165	436.165	-	-	-	-	-	14.720	584.440	599.161	599.161	599.161					
Programa do Livro Didático		-	-	-	-	-	16.283	-	-	-	16.283	-	16.283	16.283	-	-	-	-	-	-	436.165	436.165	436.165	436.165					
Programa do Material Didático		-	-	-	-	-	18.475	-	-	-	18.475	-	18.475	18.475	-	-	-	-	-	-	436.165	436.165	436.165	436.165					
Programa Bolsas de Estudo		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	436.165	436.165	436.165	436.165					
Outras		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
TOTAL																													
TOTAL		3.938.445	883.487	4.821.932	-	-	388.941	170.737	-	4.823	1.120.373	3.938.445	2.932.040	5.558.725	54.621	889.864	945.707	3.993.284	2.971.146	-	4.964.431	4.964.431	4.964.431	4.964.431					

Fonte: Quadro de Desempenho da Despesa - QDD/Oficial de ano

Obs.: 1) Indica os gastos com outros pequenos programas e a administração da FAE.

Tabela A10
Demonstrativo dos gastos do Ministério da Educação por arena decisória, fontes de recursos e tipo de gastos
Ano 1989

Em Reais mil de julho de 1984

ENTIDADES	RECURSOS DO TESOURO										OUTRAS FONTES				TOTAL		
	ORÇAMENTO		VINICULADO		TOTAL (I+II)		TOTAL (I+II+III)		TOTAL (I+II+III+IV)		TOTAL		TOTAL				
	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL (I)	SALDO EDU	FINANCIADA	DE CRED	DIRET. ARB.	TOTAL (II)	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL (I+II+III)	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL	PESSOAL	O.C.C.	TOTAL
CENTRAL	48.313	28.819	61.732	-	-	-	-	56.381	48.313	71.718	138.033	-	-	138.033	48.313	71.718	120.031
Adm. Direta (ESQ)	59.530	19.884	79.415	-	-	-	-	59.530	59.530	75.653	135.183	-	-	135.183	59.530	75.653	135.183
Assistência Financeira	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Coord. Planej. e Orçamento	26.165	13.693	39.858	-	-	-	-	26.165	26.165	13.693	39.858	-	-	39.858	26.165	13.693	39.858
Manutenção das Depend.	33.366	6.191	39.556	-	-	-	-	33.366	33.366	61.959	95.324	-	-	95.324	33.366	61.959	95.324
Outros	1.383	934	2.317	-	-	-	-	1.383	1.383	1.467	2.850	-	-	2.850	1.383	1.467	2.850
Adm. Indireta (FIMDI)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EDUCAÇÃO BÁSICA	2.372	37.849	40.221	230.758	-	-	-	230.758	2.372	268.497	270.879	-	-	270.879	2.372	268.497	270.879
Adm. Direta (Esqpi)	2.372	37.849	40.221	-	-	-	-	2.372	2.372	37.849	40.221	-	-	40.221	2.372	37.849	40.221
Adm. Indireta (Esqpi/INDE)	-	-	-	230.758	-	-	-	230.758	-	230.758	230.758	-	-	230.758	-	-	230.758
EDUCAÇÃO DE ADULTOS	24.119	-	24.119	-	-	-	-	-	24.119	-	24.119	-	-	24.119	24.119	-	24.119
Adm. Indireta (Educa)	24.119	-	24.119	-	-	-	-	-	24.119	-	24.119	-	-	24.119	24.119	-	24.119
EDUCAÇÃO SUPERIOR	3.998.077	382.418	4.380.495	-	-	17.508	923	18.491	3.998.077	400.098	4.398.095	3.738	338.403	4.081.814	3.998.077	400.098	4.398.095
Adm. Direta	1.862	195.527	197.390	-	-	-	-	1.862	1.862	195.527	197.390	-	-	197.390	1.862	195.527	197.390
Sciun	331	13.847	14.178	-	-	-	-	331	331	13.847	14.178	-	-	14.178	331	13.847	14.178
Aplicat. e IES não federais	-	11.977	11.977	-	-	-	-	-	-	11.977	11.977	-	-	11.977	-	11.977	11.977
Pós-grad. e Novas Universidades	331	1.870	2.201	-	-	-	-	331	331	1.870	2.201	-	-	2.201	331	1.870	2.201
Cursos	1.531	181.680	183.212	-	-	-	-	1.531	1.531	181.680	183.212	-	-	183.212	1.531	181.680	183.212
Códice	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Adm. Indireta (Esqpi)	3.996.215	186.890	4.183.105	-	-	17.508	923	18.491	3.996.215	205.581	4.201.596	3.738	338.403	4.540.004	3.996.215	205.581	4.541.796
EDUCAÇÃO MÉDIA	378.492	143.713	528.405	-	-	-	-	378.492	378.492	143.713	528.405	-	-	528.405	378.492	143.713	528.405
Adm. Direta (Esqpi)	76.380	96.895	173.275	-	-	-	-	76.380	76.380	96.895	173.275	-	-	173.275	76.380	96.895	173.275
Adm. Indireta (Esqpi)	300.333	46.818	347.150	-	-	-	-	300.333	300.333	46.818	347.150	-	-	347.150	300.333	46.818	347.150
EDUCAÇÃO ESPECIAL	33.440	4.728	40.368	-	-	-	-	33.440	33.440	4.728	40.368	-	-	40.368	33.440	4.728	40.368
Adm. Direta (Esqpi/Esqpi)	33.440	4.728	40.368	-	-	-	-	33.440	33.440	4.728	40.368	-	-	40.368	33.440	4.728	40.368
EDUCAÇÃO E DESPORTO	411	2.443	2.854	-	-	-	-	411	411	2.443	2.854	-	-	2.854	411	2.443	2.854
Adm. Direta (Esqpi)	411	2.443	2.854	-	-	-	-	411	411	2.443	2.854	-	-	2.854	411	2.443	2.854
ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO	25.429	44.527	69.956	-	-	-	-	25.429	25.429	44.527	69.956	-	-	69.956	25.429	44.527	69.956
Adm. Superintendência (FAE)	25.429	44.527	69.956	-	-	-	-	25.429	25.429	44.527	69.956	-	-	69.956	25.429	44.527	69.956
Programa Alimentação e Nutrição	-	34.954	34.954	-	-	-	-	-	-	34.954	34.954	-	-	34.954	-	34.954	34.954
Programa de Apoio Docente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Programa de Material Didático	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Programa Bolsas de Estudo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	25.429	9.573	35.002	-	-	-	-	25.429	25.429	12.915	38.344	-	-	38.344	25.429	12.915	38.344
TOTAL	4.521.654	438.297	5.159.951	344.126	31.485	72.747	2.864	733.593	4.551.654	1.371.879	5.923.533	28.238	942.459	6.866.017	4.551.654	2.343.139	6.889.193

Fonte: Quadro de Desdobramento da Despesa - QDD/Min. de em.

Obs: 1) Inclui os gastos com ensino pequeno, Programas e a administração e manutenção da FAE.

Tabela A11
Demonstrativo dos gastos realizados nas arenas decisórias do Ministério da Educação
1980-1989

Em mil reais de julho de 1994

Ano	Central		Educação Básica		Educação de Adultos		Educação Superior		Educação Média		Educação Especial		Educação e Desporto		Assistência Educando		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
1980	503.846	15	286.739	9	86.057	3	2.142.865	65	118.552	4	6.428	0	1.428	0	127.551	4	3.273.467	100
1981	352.281	11	297.059	9	97.317	3	2.302.177	69	126.410	4	7.826	0	5.444	0	151.133	5	3.339.647	100
1982	422.030	10	643.190	15	115.860	3	2.616.702	62	161.037	4	11.316	0	26.985	1	213.312	5	4.210.431	100
1983	292.863	9	507.246	16	94.049	3	2.094.543	64	116.278	4	8.892	0	19.494	1	133.412	4	3.266.776	100
1984	314.238	10	482.248	16	101.655	3	1.875.537	61	101.655	3	6.827	0	11.776	0	178.961	6	3.072.898	100
1985	357.867	9	519.942	12	112.626	3	2.465.948	59	156.438	4	11.830	0	14.091	0	529.214	13	4.167.954	100
1986	598.941	11	722.211	13	162.178	3	2.867.433	52	187.615	3	20.459	0	8.183	0	954.429	17	5.521.450	100
1987	772.132	12	675.190	10	159.204	2	3.915.905	60	227.651	3	11.598	0	6.396	0	765.337	12	6.533.414	100
1988	796.105	12	463.594	7	85.875	1	4.610.871	67	322.209	5	23.084	0	3.534	0	599.161	9	6.904.433	100
1989	683.390	10	270.979	4	89.961	1	4.739.126	69	520.405	8	40.368	1	2.654	0	535.367	8	6.882.250	100

Fonte: Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD/final de ano

Tabela A12
Ações aprovadas nos projetos municipais e intermunicipais com recursos da quota federal do Salário-educação
1986-1987

Especificações	1986					1987				
	Nordeste	%	Outros	%	Brasil	Nordeste	%	Outros	%	Brasil
1. Obras										
- construção (salas de aula)	6.100	51	5.800	49	11.900	7.700	53	6.700	47	14.400
- ampliação (salas de aula)	1.200	33	2.400	67	3.600	1.900	58	1.400	42	3.300
- reformas (escolas)	2.600	37	4.400	63	7.000	3.000	41	4.300	59	7.300
- obras complementares (escolas)	162	19	676	81	838	469	40	711	60	1.180
2. Equipamentos										
- equipamentos (escolas)	5.500	31	12.340	69	17.840	5.600	38	9.300	62	14.900
3. Treinamento										
- professores	66.000	56	51.500	44	117.500	69.200	54	59.800	46	129.000
- técnicos/administrativos	823	48	877	52	1.700	1.000	40	1.500	60	2.500
4. Projetos										
- projetos aprovados	1.121	40	1.688	60	2.809	1.008	42	1.411	58	2.419

Fonte: MEC/Seps. Projetos municipais e intermunicipais de captação de recursos da QF/SE.

ANEXO II

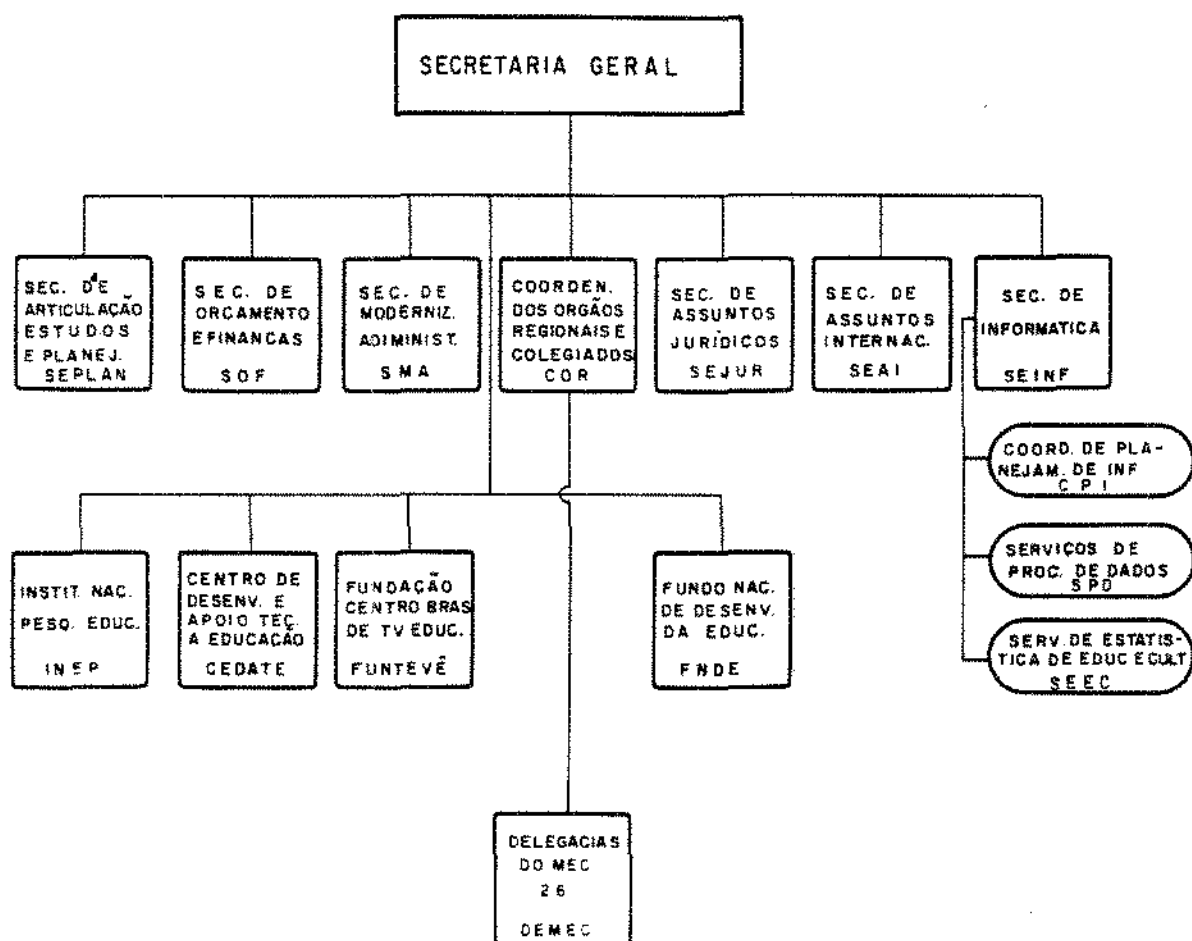
Fluxos e Quadros

1981-1987



Fonte: MEC (1985)

Figura A2
Estrutura básica da secretaria geral (SG/MEC)
1981-1989

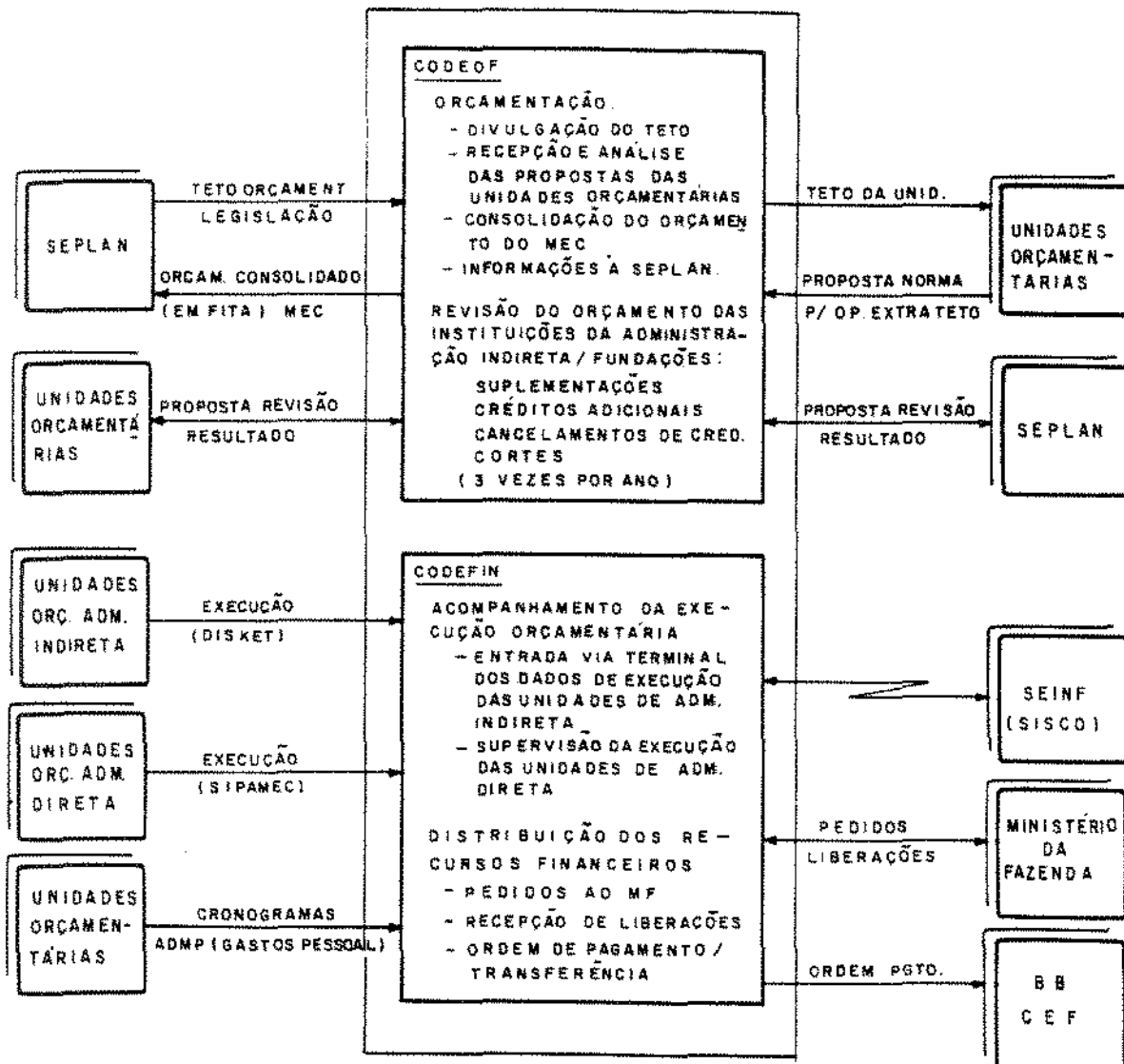


Fonte: MEC (1985)

Figura A3

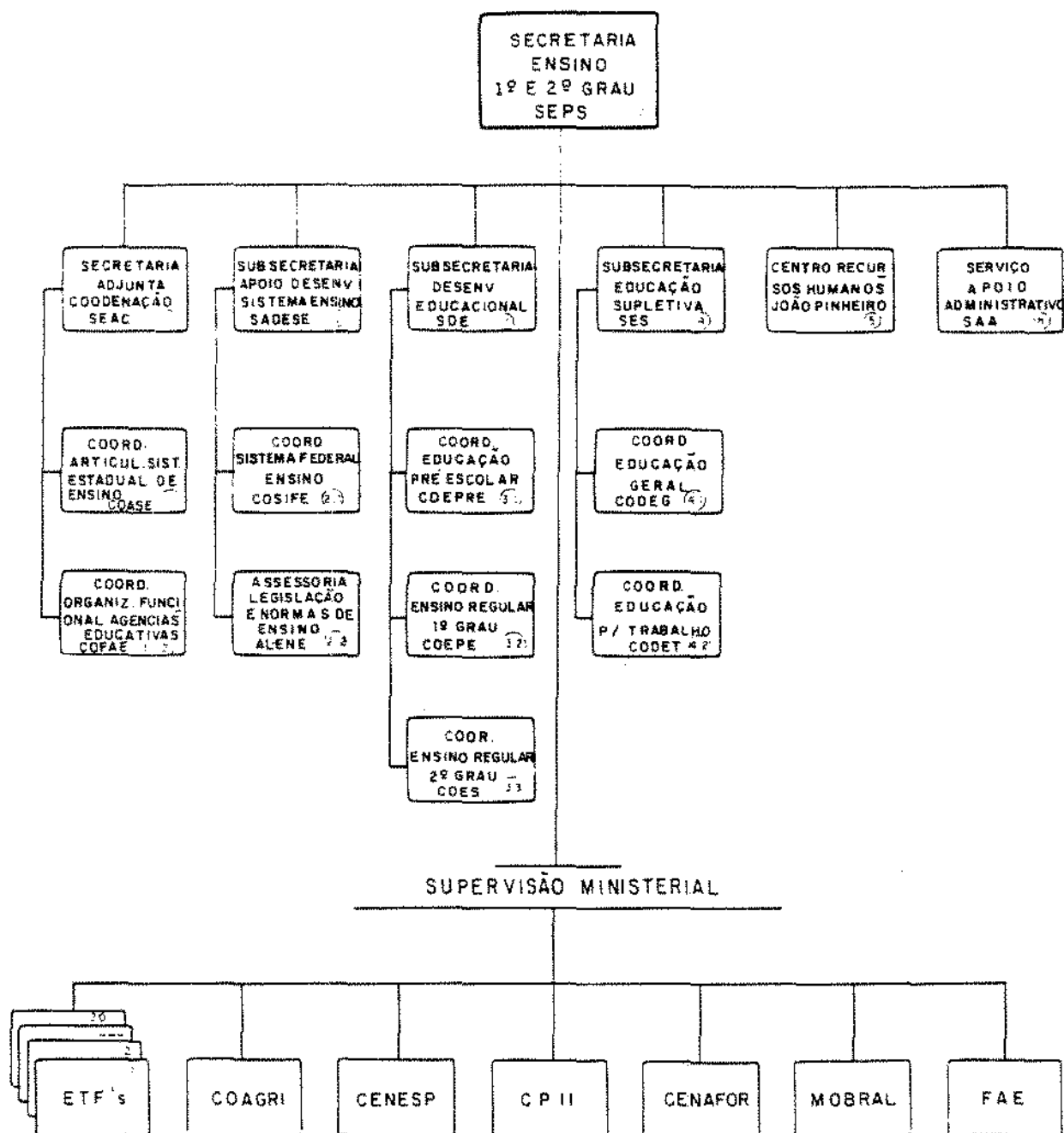
Diagrama funcional simplificado da secretaria de orçamento e finanças (SOF/MEC)

1981-1989



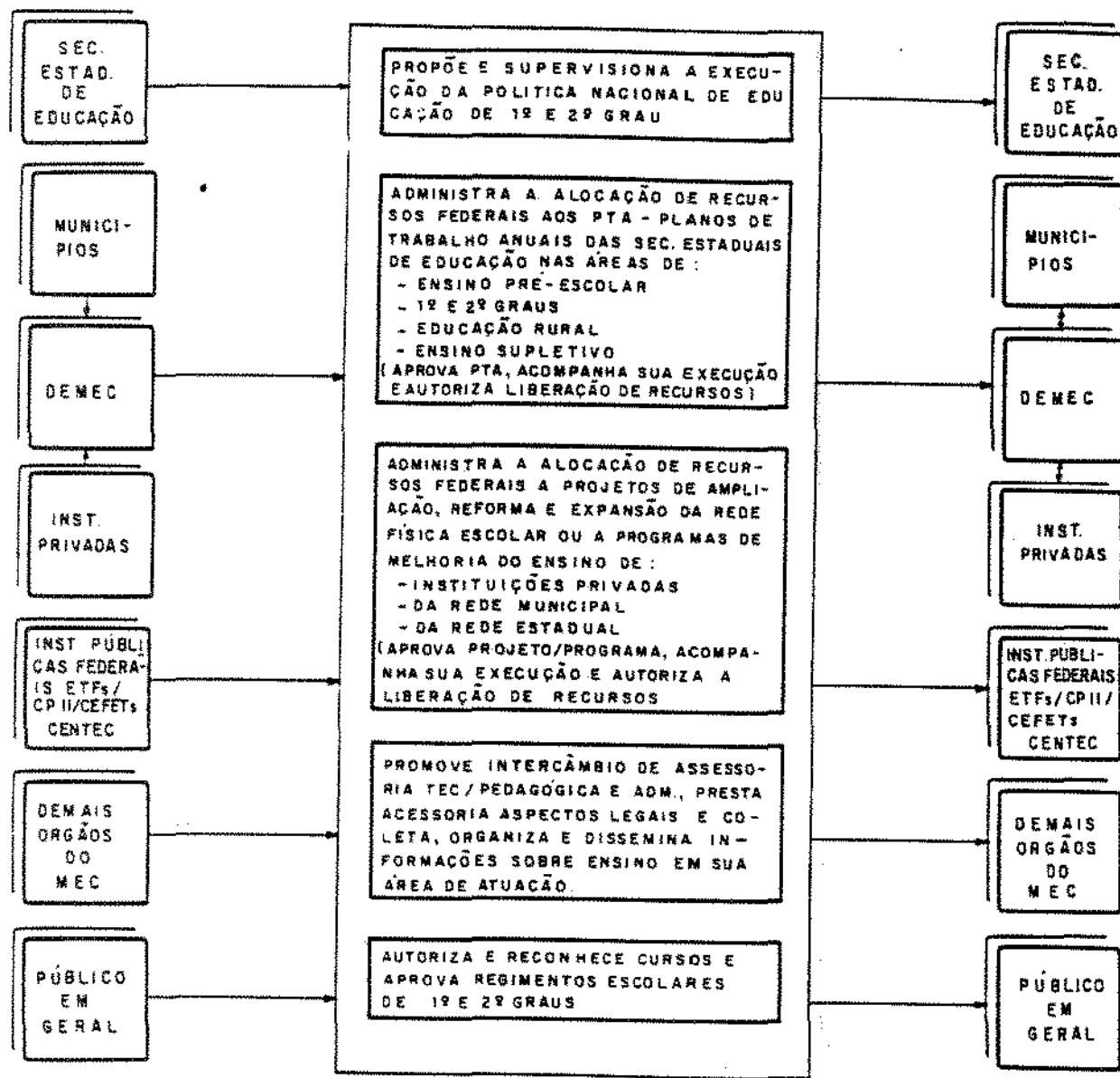
Fonte: MEC (1985)

Figura A4
Estrutura básica da Seps
1981-1987



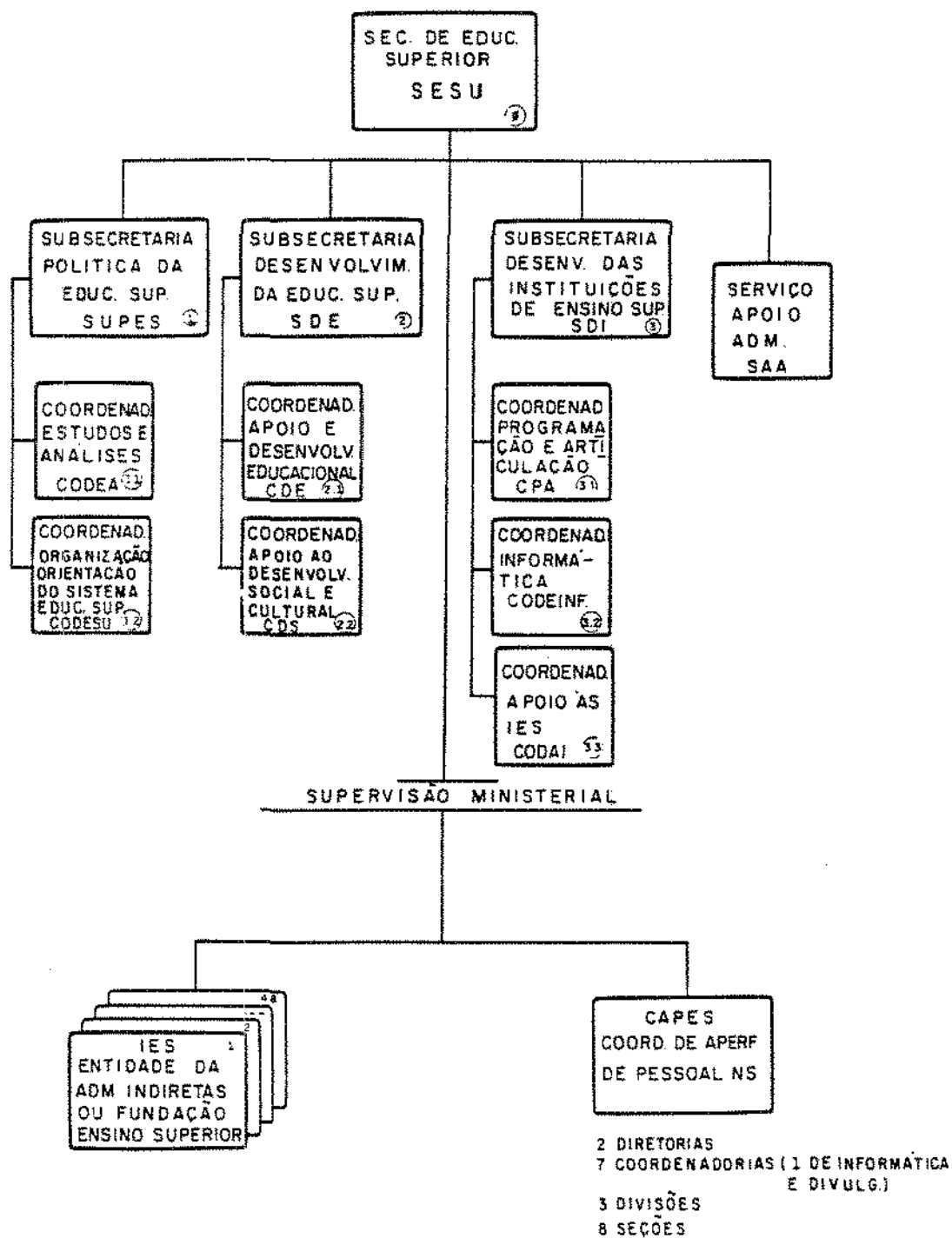
Fonte: MEC (1985)

Figura A5
Diagrama funcional simplificado da Seps
1981-1987



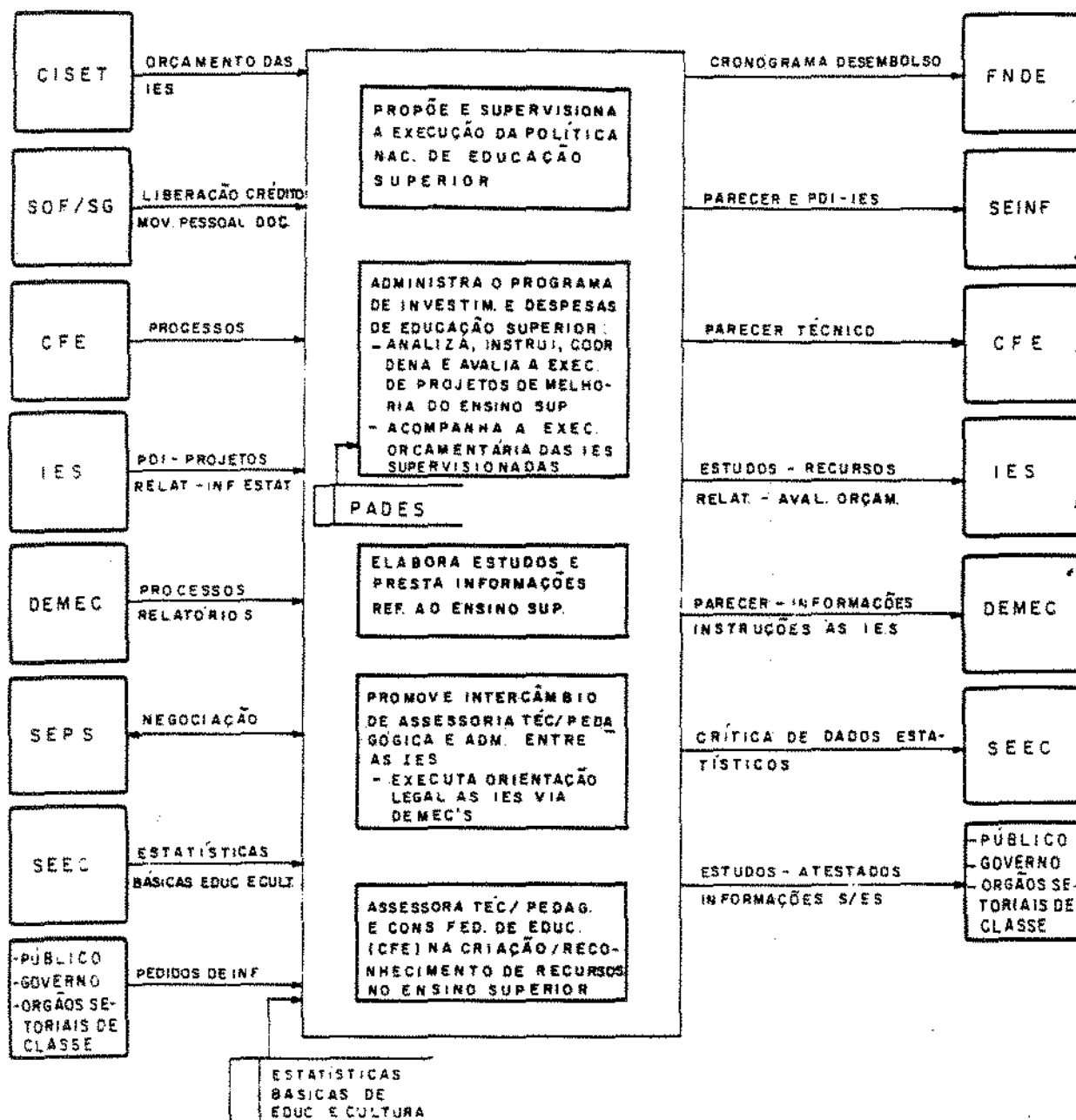
Fonte: MEC (1985)

Figura A6
Estrutura básica da Sesu
1981-1989



Fonte: MEC (1985)

Figura A7
Diagrama funcional simplificado da Sesu
1981-1989



Fonte: MEC (1985)

Figura A9

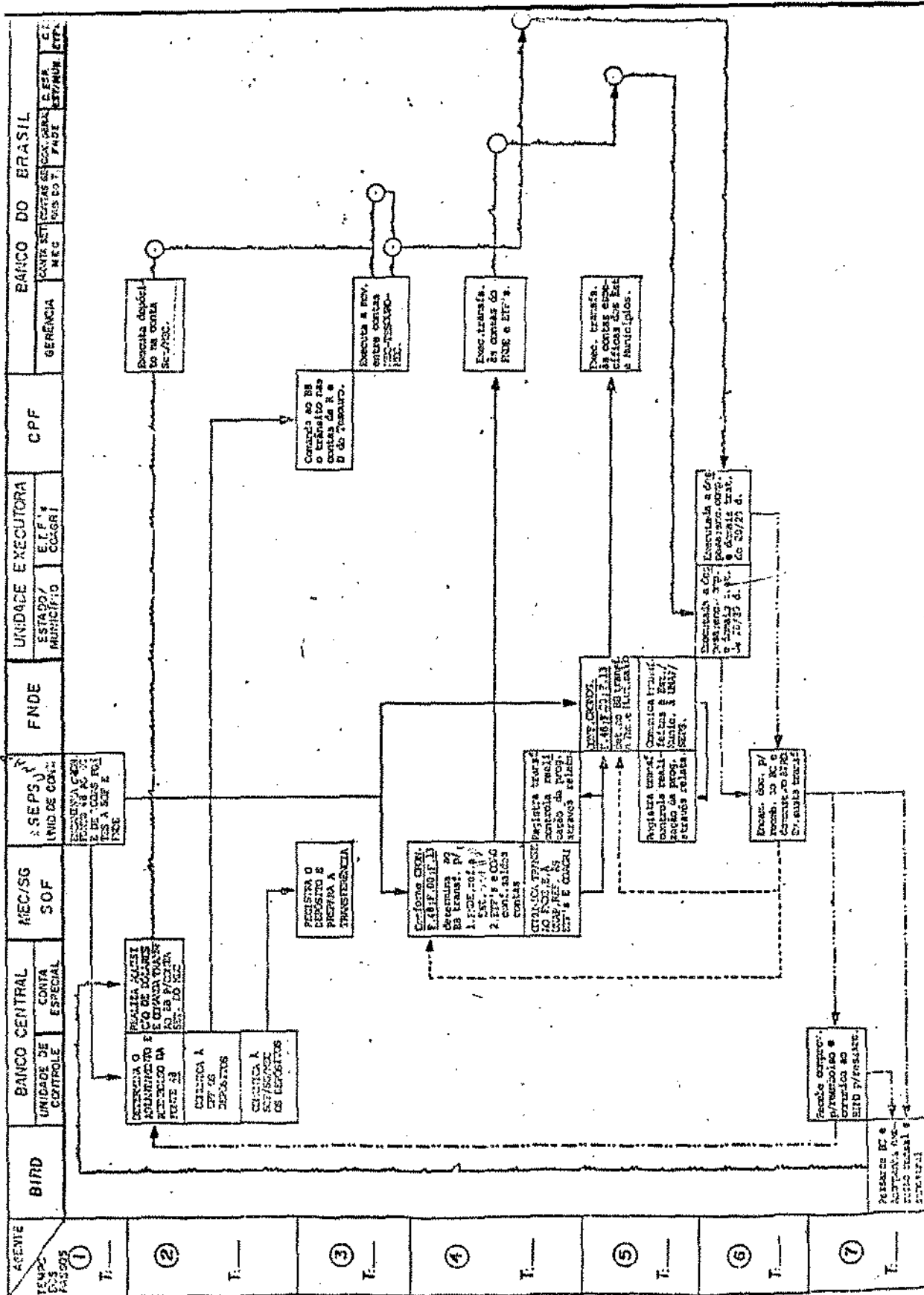
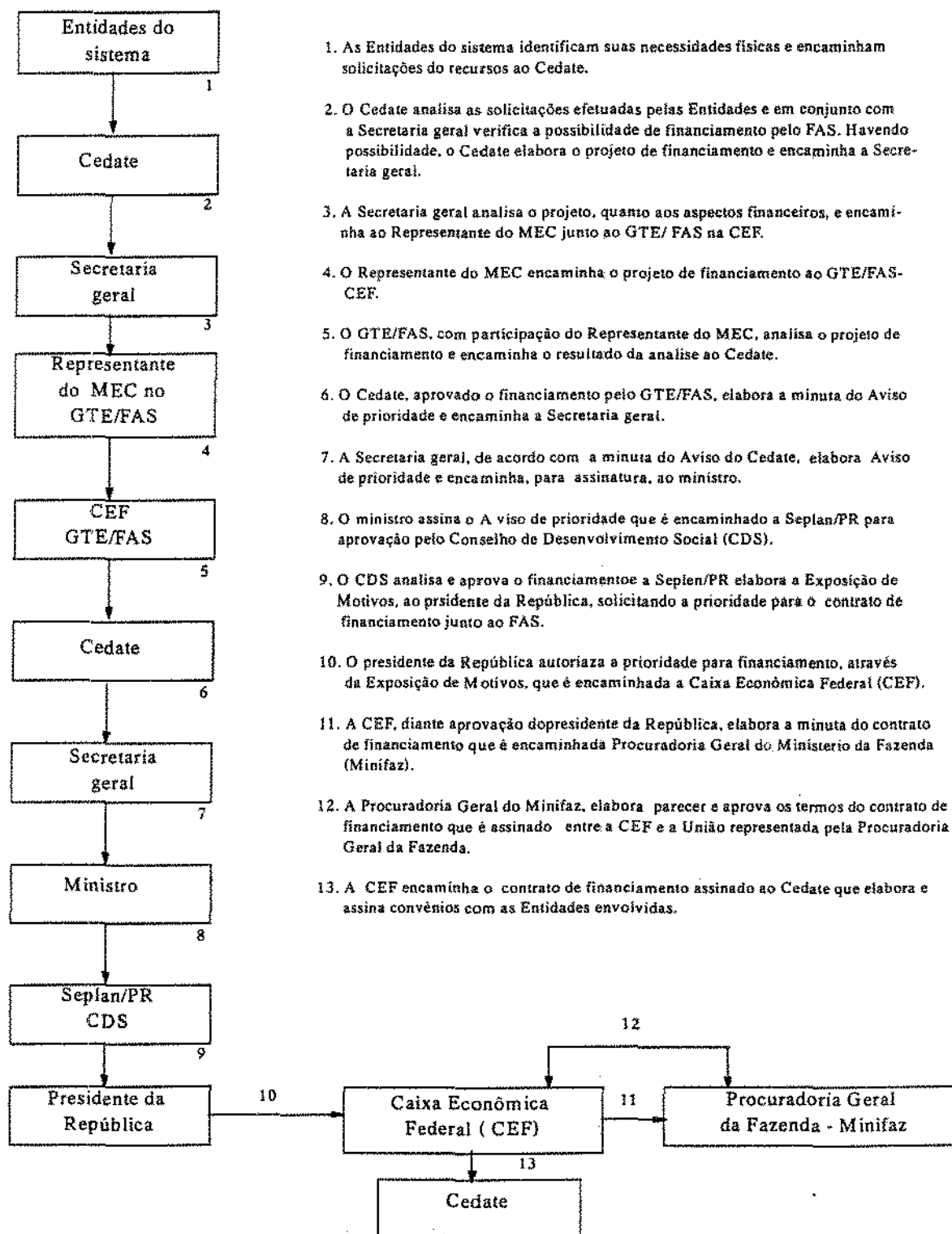


Figura A10

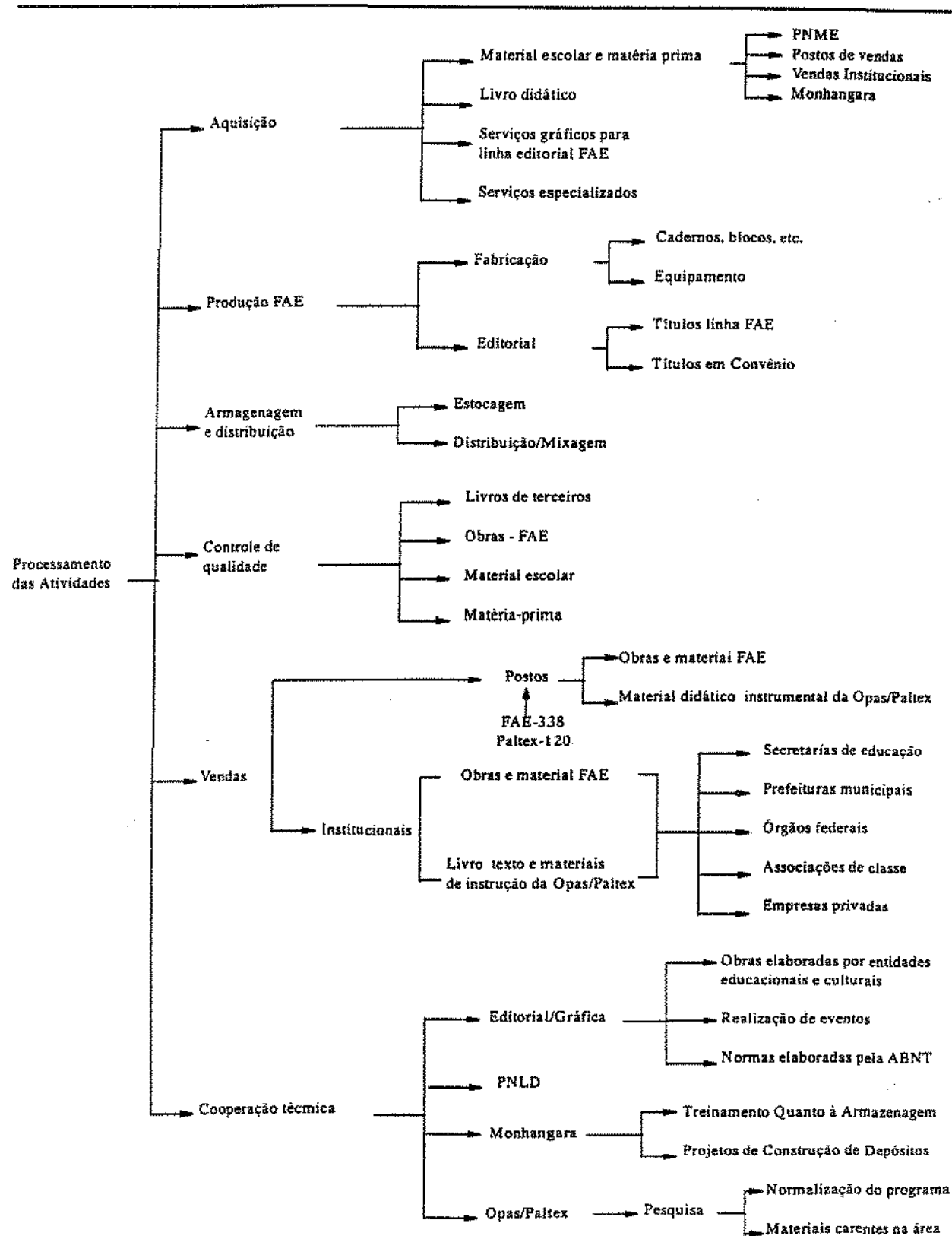
Fluxo decisório dos contratos de financiamento junto a CEF/FAS

1980-1987



Fonte: Mec/Cedate

Figura A11
Processamento das atividades da DDAP



Fonte: MEC/FAE

Quadro A1

Cronograma previsto para o processo de gasto público do PNLD

Ano	mês	Planejamento das ações	Processo de Gasto
Ano t-1			
	Julho		i) proposta orçamentária do programa para o Ano t;
	Agosto		ii) pagamento adiantado de parte das despesas do programa do Ano t, utilizando o orçamento do Ano t-1;
	Outubro	i) Planejamento das metas e ações do programa para o Ano t+1; ii) proposta de operacionalização;	
	Novembro	iii) preparação e distribuição de projectos para escolha dos livros; iv) instituição de comissões e GTs; v) reuniões técnicas.;	
	Dezembro		iii) aprovação do orçamento do programa para o Ano t;
Ano t			
	Maio	vi) seleção e indicação de títulos;	
	Julho		iv) proposta orçamentária do programa para o Ano t+1;
	Agosto	vii) negociação e contratação de fornecimento de livros didáticos; viii) acompanhamento físico-financeiro;	v) pagamento adiantado de parte das despesas do programa do Ano t+1, utilizando o orçamento do Ano t;
	Setembro Outubro	ix) impressão dos livros pelas editoras; x) divulgação;	
	Novembro	xi) Acompanhamento e supervisão da distribuição dos livros nas UF;	
	Dezembro		vi) aprovação do orçamento do programa para o Ano t+1;
Ano t+1			
	Fevereiro	xi) os alunos deveriam receber os livros.	vi) pagamento do restante das despesas do programa do Ano t+1, utilizando parte do orçamento do Ano t+1

ANEXO III

Fontes

1. Documentos

- ____. *Compromissos com a nação*. Brasília, ago. 1984.
- ____. *Situação financeira do Ministério da Educação e Cultura (MEC)*. Nota Técnica. Brasília, MEC/SG, 1985.
- ____. *Ato de Convocação do ministro Jorge Bornhausen para depor na CPI da Emenda Calmon*. Câmara dos Deputados. Brasília, mai. 1987
- ____. *Sistemática de Programação MEC/UF - 1984*. (Roteiro para elaboração do PTA). Brasília, MEC/Seps. 1983.
- ____. *Sistemática de Programação MEC/UF - 1985*. (Roteiro para elaboração do PTA). Brasília, MEC/Seps. 1984
- ____. *Sistemática de Programação MEC/UF - 86*. (Roteiro para elaboração do PTA). Brasília, MEC/Seps. 1985
- ____. *Plano geral de aplicação*, parte 3. v 1, anexo ao II Psec. Brasília. 1977.
- ____. *Roteiro para elaboração de empréstimos. Setor: educação*. BID, Departamento de Análise de projetos. 1983. 49p. (mimeo)
- ____. *Política de Assistência ao Estudante - Dimensões e Perspectivas*. MEC/FAS, Brasília, jul. 1988.
- ____. *O Programa de Desenvolvimento de Universidades Federais - MEC/BID III*. Nota Técnica MEC/SG. Brasília, mar. 1987.
- ____. DGS - 014/87 - *Esclarecimentos sobre a sistemática de bolsas de estudo no exterior*. Nota Técnica, Capes, Brasília, jan. 1987.
- ____. *Finsocial: Análise sumária do funcionamento 1982/1986*. Ipea, Brasília, jan. 1987.
- ____. *Comunicação interna (confidencial): FAE: Reunião entre o ministro e a Artur Andersen*. Rio de Janeiro, out. 1986
- ____. *Notas sobre o desempenho do MEC (reunião de avaliação)*. MEC/SG, Brasília, ago. 1986.
- ____. *Agenda detalhada da Reunião com o Ministro Bornhausen*. Brasília, jun. 1986.
- ____. *Plano de metas 1986-1989. Setor Educação*. Brasília, jul. 1986.
- ____. *Ação política para o setor Educação e Esporte*. Planos de Metas - 1986/NR, MEC/SG. Brasília, abr. 1986.
- ____. *Saldos de recursos da Emenda Calmon relativo ao exercício de 1985*. Nota Técnica MEC/SOF. Brasília, mai. 1986.
- ____. *Reajuste das bolsas de estudo concedidas pela Capes, no país*. Nota Técnica, MEC/SG. Brasília, ago. 1985.
- ____. *O Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste - Edurural/NE*. Nota Técnica, MEC/SG, Brasília, nov. 1985.
- ____. *O FNDE e os Acordos Internacionais*. Brasília, MEC/FNDE, 1985

- ____. *Providências iniciais relativas ao orçamento 1986*. MEC/SG. Brasília, 1985. ("Engenharia de distribuição dos recursos").
- ____. *Por uma Política Nacional de Educação*. Forum dos Secretários de Educação, Brasília, nov. 1984.
- ____. *Parecer n° R-001* (Anteprojeto de lei para execução da EC-24/83) de 03 de agosto de 1984, publicado no DOU de 10/07/84.
- ____. *Relatório final da CPI destinada a investigar o destino de aplicação, pelo MEC, dos recursos provenientes da Emenda Calmon*. Câmara dos Deputados. Brasília, 1980.

2. Legislação

- ____. Decreto n° 9/83, de 09/11/83, Governo do Rio de Janeiro.
- ____. Decreto n° 7.923/75, de 26/12/75
- ____. Decreto-Lei n° 94.664/87, de 23/07/87
- ____. Decreto-Lei n° 94.410/87, de 10/06/87
- ____. Decreto-Lei n° 94.084/87, de 10/04/87
- ____. Decreto-Lei n° 200/87, de 25/02/87
- ____. Decreto-Lei n° 93.613/86
- ____. Decreto-Lei n° 91.177/85, de 29/03/85
- ____. Decreto-Lei n° 88.374/83, de 07/06/83
- ____. Decreto-Lei n° 87.043/82, de 22/03/82
- ____. Decreto-Lei n° 1.971/82
- ____. Decreto-Lei n° 1.940/82, de 25/05/82
- ____. Decreto-Lei n° 85.843/81, de 25/03/81
- ____. Decreto-Lei n° 1.874/81
- ____. Decreto-Lei n° 85.487/80
- ____. Decreto-Lei n° 85.287/80, de 23/10/80.
- ____. Decreto-Lei n° 64.817/80
- ____. Decreto-Lei n° 1.820/80
- ____. Decreto-Lei n° 1.718/80
- ____. Decreto-Lei n° 81.454/78, de 17/03/78
- ____. Decreto-Lei n° 75.841/77
- ____. Decreto-Lei n° 78.120/76
- ____. Decreto-Lei n° 1.422/75, de 23/10/75
- ____. Decreto-Lei n° 66.967/70
- ____. Decreto-Lei n° 872/69, 15/09/69
- ____. Decreto-Lei n° 594/69, de 27/05/69
- ____. Decreto-Lei n° 29.741/51, de 11/07/51
- ____. Emenda Constitucional n° 007/87, de 10/02/87
- ____. Emenda Constitucional n° 24/83
- ____. Emenda Constitucional n° 23/83

- ___ Exposição de Motivos (EM) nº 67/83, de 07/06/83.
- ___ Lei Delegada nº 6, de 26/09/62
- ___ Lei nº 7.596/87, de 10/04/87
- ___ Lei nº 7.348/85, de 24/06/85
- ___ Lei nº 6.733/79, de 04/12/79
- ___ Lei nº 6.182/74
- ___ Lei nº 5.692/71, de 11/04/71
- ___ Lei nº 4.024/69
- ___ Lei nº 5.540/68, de 28/11/68
- ___ Lei nº 5.537/68, de 21/11/68
- ___ Lei nº 5.525/68, de 05/11/68
- ___ Lei nº 4.440/64, de 27/10/64
- ___ Lei nº 4.320/64, de 17/03/64
- ___ Portaria /MEC nº 887/86, de 31/12/86
- ___ Portaria/ MEC nº 263/85
- ___ Portaria/ MEC nº 82/82
- ___ Portaria /MEC nº 655/81, de 04/12/81
- ___ Portaria/ MEC nº 666/81, de 04/12/81
- ___ Portaria/ MEC nº 124/80, de 30/01/80
- ___ Portaria/ MEC nº 47/77
- ___ Portaria /MEC/FAE nº 14/85, de 18/01/85
- ___ Portaria /Seplan/PR nº 09/74
- ___ Ofício Cobal nº 353/84
- ___ Ofício nº Gab. 75-a/84, Governo do Rio de Janeiro
- ___ Ofício MEC nº 469/85, de 20/12/85
- ___ Ofício MEC/FAE nº 01804/84
- ___ Ofício MEC/FAE nº 01515/84, de 04/84
- ___ Acordo nº 1.867/BR/1980/MEC/Bird (Edurural)
- ___ Acordo nº 32.412/BR/1984/MEC/Bird (Monhangara)
- ___ Acordo nº 111/IC-BR/198 /MEC/BID (MEC/BID III)
- ___ Carta/MEC/C/GM nº 436, de 15/07/85 (Renegociação do Edurural)

3. Jornais

O Estado de São Paulo (OESP)

- ___ 1987 - 03/06/87; 25/09/87.
- ___ 1986 - 17/05/86.
- ___ 1985 - 05/04/85.
- ___ 1983 - 27/01/83; 27/03/83.
- ___ 1982 - 13/08/82; 25/08/82.
- ___ 1981 - 05/11/81.

____. 1980 - 10/10/80; 25/07/80; 10/06/80.

Folha de São Paulo (FSP)

____. 1986 - 09/02/86; 02/03/86; 19/03/86.

____. 1985 - 23/10/85; 21/08/85; 23/11/85; 10/05/85; 23/05/85.

____. 1984 - 21/10/84; 23/11/84; 04/05/84; 22/07/84.

____. 1983 - 02/06/83; 14/10/83; 20/09/83

____. 1981 - 09/08/81; 24/09/81.

Jornal de Brasília (Jbr)

____. 1986 - 15/03/86.

____. 1985 - 21/03/85; 13/06/85.

____. 1982 - 18/08/82.

Jornal do Brasil (JB)

____. 1986 - 11/01/86.

____. 1985 - 22/02/85.

____. 1984 - 08/04/84.

____. 1983 - 09/06/83

____. 1981 - 28/07/81.

Correio Brasiliense (CB)

____. 1986 - 25/02/86.

____. 1985 - 05/04/85; 20/04/85.

____. 1981 - 23/11/81.

Gazeta Mercantil (GM)

____. 1988 - 03/11/88.

O Popular (OP)

____. 1979 - 20/05/79; 10/02/79.

Gazeta Vitória (GV)

____. 1984 - 30/06/84.

A Tarde (Bahia)

____. 1984 - 15/06/84.

4. Bibliografia

- AFONSO, J.R.R.; *Transferências intergovernamentais e o financiamento de estados e municípios*. Revista de Finanças Públicas. Brasília, Ministério da Fazenda, ano 45, nº 363, jul/set. 1985, pp. 32-41.
- AFONSO, J.R.R. & GIOME, V.; *Regulação do Processo Orçamentário. De seus controles e da Contabilidade Pública*. Rio de Janeiro, (Project Bra/88/007 - mod.90147) PNUD, jan. 1991.
- AMADÉO, E. J.; CAMARGO, J. M. & CASTRO, C. M.; *The Political Economy of Budget Cuts: a suggest scheme of analysis*. Rio de Janeiro, 1990, (mimeo).
- AMADÉO, E.J.; CAMARGO, J.; MARQUES, E. & GOMES, C.; *Effects of strutral adjustment on educacional budgets*. Rio de Janeiro: Depto. de Economia, PUC, 1991, (mimeo).
- ANTUNES, A.M.C.; Financiamento da educação: análise das fontes e da distribuição de recursos. In: *Estado e Educação*. Coletânea CBE. São Paulo, Ed. Papirus, 1992, pp. 157-167.
- ARAÚJO, A.B.; *O Governo Brasileiro e o Bird e o BID: Cooperação e Confronto*. Rio de Janeiro, Ipea nº 131, 1991, 122p.
- ARAÚJO, A. M.C. & TAPIA, J.R.B.; Corporativismo e Neocorporativismo: O Exame de duas trajetórias. In: *BIB*, Rio de Janeiro, (32):3-30, 2º. semestre, 1991.
- ARTHUR ANDERSEN - Auditoria Operacional Consultoria; *Fase I, II e III*. Rio de Janeiro, Vol. I e II, 1986.
- AURELIANO, L. & DRAIBE, S.M.; A especificidade do "Welfare State" brasileiro. In: *Reflexões sobre a natureza do bem-estar/MPAS e Cepal*. Brasília, 1989, pp. 85-178 (Economia e Desenvolvimento, 3). "convênio MPAS/Cepal, Projeto: A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização.
- AZEREDO, B.; *Um estudo sobre as contribuições sociais*. Rio de Janeiro, Tese de Mestrado, UFRJ/IEI, 1987.
- BEINER, B.; *Os investimentos governamentais na infra-estrutura social: O caso do Finsocial*. Brasília, Ipea (TD nº136), abr. 1988.
- BERTERO, C.O. & MOURA, A.R.; Autarquias e Fundações: Dois experimentos organizacionais em universidades federais. In: *Revista Brasileira de Administração da Educação*, (RBAE). Porto Alegre, Vol. 2, nº 2, jul/dez. 1984, pp. 31-56.
- BIASOTO, G. et al.; *O Processo Orçamentário Brasileiro*. Campinas. 1991. (mimeo).
- BIRD - Banco Mundial; *Financing Education in Developing Countries - An Exploration of Policy Options*. Washington, D.C., E.E.U.U., 1986, 74 p.
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; *Relatório de Acompanhamento. Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Rio de Janeiro, mai. 1984, 68 p.
- BRAGA, R.; Apontamentos em torno da polêmica ensino pago versus ensino gratuito. *Em aberto*, Brasília, 11(4), abr. 1983, pp. 13-18.
- BRASIL - Decreto-Lei nº 200 e legislação complementar. Brasília: DIN, 1985, 640p.

- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BRUGINSKI, T.; *Estrutura e evolução das contas fiscais*. São Paulo. IESP/Fundap, Relatório de pesquisa 2., jun. 1988.
- BURKHEAD, J. *Orçamento Público*, Rio de Janeiro, FGV, 1971.
- CALDEN, N. & WILDASKY, A.; *Planning and Budgetin in Poor Countries*. John Wiley, New York, 1974
- CALMON, J.; *História de uma proposta de Emenda à Constituição*. Brasília, Senado Federal. 1977.
- CAMERON, D.R.; CAMERON, E.H. & HOFFERBUT, R.I.; Não-incrementalismo na política pública: a dinâmica de mudança. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, 10(2) pp. 149-280, abr/jun. 1976.
- CARNOY, M. et al.; The Political Economy of financing Education in Developing Countries. In: *Financing Educationes Development: procediment afu internacional Seminari meld in mont Sainte Marie*. Ottawa. Canadá, IDRC. 1982. 142 p.
- CASASSUS, J.; *Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica*. Caderno de pesquisa. São Paulo(74):11-19, ago. 1990.
- CASTAÑEDA, T.; *Inovações no Financiamento da Educação: O caso do Chile*. Chile, Divisão de Políticas, DET, jul. 1986. (mimeo).
- CASTRO, C.M.; O que está acontecendo com a Educação no Brasil? In: *A transição incompleta: Brasil desde 1945, Desigualdade Social, Educação, Saúde e Previdência*, Vol. II. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986, pp 103-162.
- CASTRO, C.M. & SCHWARTZMAN, S.; Da arte de financiar e ser financiado. In: *Pesquisa universitária e questão*. Campinas, Editora Unicamp, Ícone Editora, CNPq, São Paulo, 1986, pp. 131-150.
- CASTRO, L. F. M.; Políticas Públicas de Financiamento da Educação no Brasil. In: *Revista da Faculdade de Educação*. Rio de Janeiro, UFF, ano 12, nº 1. 1985. p. 5-33.
- _____. *Fundamentos do salário-educação*. Fórum Educacional, Rio de janeiro, 7, out/dez. 1983.
- CASTRO, J.A.; *O Processo de Gasto Público do Programa do Livro Didático*. Brasília, Ipea (TD nº 406), 1996, 74p.
- _____. *A repercussão da "Emenda Calmon" no financiamento da educação - 1985/1988*. Brasília, MEC/SG, ago. 1988. (mimeo)
- CASTRO, M.H.G. Interesses, Organizações e Políticas Sociais. In: *BIB*, Rio de Janeiro, nº.31, pp. 17-48, 1º semestre de 1991.
- _____. *Governo Local, Processo Político e Equipamentos Sociais*. Rio de Janeiro. *BIB* nº 25 Anpocs. 1980.
- CAWSON, A.; *Organized Interests and the State, Studies in Meso-Corporatism*. SAGE Publications. London, 1987.
- CHAGAS, C.; Após a expectativa, a vitória das mulheres. São Paulo, *Jornal O Estado de São Paulo*, (OESP, 17 ago. 1982).
- _____. Teotônio e MDB, *Jornal Última Hora*, Rio de Janeiro, 25, abr. 1979.

- CINTRA, A.O.; Planejando as Cidades: Política ou Não Política. In: *Dilemas de Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978, pp. 167-253.
- COIMBRA, M.; MEIRA, P.F.J. & STARNING, M.B.L. Comer aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2v. 1982.
- CONSED - Conselho Nacional dos Secretários de Educação. *Proposta do Consed para a formulação de uma Política Nacional do Livro didático*. Brasília, 1992. (mimeo).
- _____. *Avaliação da atuação do Consed*. Brasília, 1987, (mimeo).
- COSTA, V.M.F.; Sistema de Governo e Administração Pública no Brasil. In: *Estrutura e Organização do Poder Executivo*. Brasília, Vol. 2, Enap, 1993.
- DAIN, S.; O Financiamento das políticas sociais no Brasil; características estruturais e desempenho no período recente. In: *Financiamento das políticas sociais no Brasil*. Convênio MPAS/Cepal, Brasília, 1989, pp. 43-160 (Economia e Desenvolvimento, 4).
- _____. *Crise fiscal e dilema distributivo*. Tese de Professor Titular, UFRJ, Rio de Janeiro, 1988, (mimeo).
- DEMO, P.; Planejamento Participativo - possibilidades e limitações. In: *Subsídios para Elaboração de III-PSECD - MEC/SG*. Brasília. 1979.
- DIAS, F.C.; *Construção do Sistema Universitário no Brasil*; memória histórica do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, Crub, 1989, 355p.
- DINIZ, E.; A transição Política no Brasil: Uma reavaliação da dinâmica da abertura. In: *DADOS - Revista de Ciências Sociais*. Vol. 28 nº 3, Rio de Janeiro, 1985, pp. 329-346.
- DRAIBE, S.M.; *Brasil: O Sistema de Proteção Social e suas transformações recentes*. "projeto Regional sobre as Reformas de Política para Aumentar la efectividade del Estado en América Latina y el Caribe" (HOL/90/S45). Cepal, Santiago/Chile, ago. 1992.
- _____. *Metodologia de Análise Comparativa de Programas Sociais*. Cepal, Santiago, mai. 1991.
- _____. *O "Welfare State" no Brasil: características e perspectivas*. São Paulo, 1989, pp. 13-61.
- _____. O Sistema Brasileiro de Proteção Social: Características e desafios na democratização. In: *Políticas Públicas e Educação*, Brasília, Inep, 1987, pp. 13-26.
- DRAIBE, S.M.; CASTRO, M. H. G. & AZEVEDO, B.; *O Sistema de Proteção Social no Brasil*. Campinas, Nepp, Set. 1991.
- EMENDA, João Calmon; Recursos para a Educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, jan/abr, 1984, 65 (149): 133-76.
- ESG - Escola Superior de Guerra; *Política de Educação e Cultura* (Conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, 1979 pelo, Ministro Eduardo Portella); Rio de Janeiro, 1979, 37p.
- EXPERTON, W.; *Techniques de bases pour l'analyse et la gestion financier de l'education*. França, CEF, 1983.
- FAGNANI, E.; *Governo federal e financiamento da educação na Nova República*. São Paulo, Fundap/IESP, (TD nº28), 1989. 22 p.
- _____. Financiamento das Políticas Públicas: A Educação. In: *Políticas Públicas e Educação*, Brasília, Inep, 1987, pp. 97-102.
- FENEN - Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino. *A questão do Salário-educação*. Brasília, dez. 1985, 36p.

- FIORI, J. L.; Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: *(Des)Ajuste Global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1993.
- _____. *Reforma ou Sucata - O Dilema Estratégico do Setor Público Brasileiro*. Rio de Janeiro, nov. 1991.
- _____. *Brasil: uma transição democrática com crise orgânica do Estado*. Rio de Janeiro, UFRJ/ IEL, (TD nº 195), 1989.
- FLEISCHER, D.; Governabilidade e abertura política: as desventuras da engenharia política no Brasil, 1964-1984. In: *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, Vol. 25, nº 1 jan/mar. 1986, pp 12-39.
- FONSECA, M.; *O Financiamento do Banco Mundial e a Educação Brasileira*. Brasília, MEC, nov. 1991, 27p.
- FORTES, H. L.; comp. *Bibliografia especializada em financiamento da educação*. Brasília, MEC/FNDE, 109 p. 1983.
- FREITAG, B.(org) et al.; *Alfabetização e Linguagem*. Brasília, FAE (Relatório final), nov. 1986, (mimeo).
- GERMANO, J.W.; *Estado Militar e Educação no Brasil (1964 - 1985)*. São Paulo, Ed. cortez, 1993, 297p.
- GIANNOTTI, J.A; *Em defesa da universidade pública*. FSP, 20/071984
- GOMES, C.A. Financiamento e equidade. In: *Qualidade, Eficiência e Equidade na Educação Básica*. Brasília, Ipea nº 136, nov. 1992, pp.47-70.
- _____. *Transferência intergovernamentais no ensino fundamental: critérios e processos decisórios*. Brasília, MEC/SG, 1991, 62p.
- _____. Os quatro anos da Emenda Calmon: qual seu impacto? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. 69(162), mai/ago. 1988, pp. 237-255.
- GOUVÊIA, G.P.; *Burocracias e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo, Ed. Paulicéia, 1994, 320p.
- GUARDIA, E.R.; *Orçamento Público e Política Fiscal: Aspectos Institucionais e Experiência Recente - 1985/1991*, Dissertação de Mestrado, Unicamp, São Paulo, 1992..
- GUIMARÃES, H.G.; Processo decisório e a questão orçamentária: uma analogia. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, jul./set. 1993.
- GUSSO, D. A.; Aspectos sócio-políticos do desenvolvimento educacional. Implicações para a administração dos sistemas educativos. In: *Gestão do Setor Educacional*. Workshop. Brasília, MEC/SG, 1991, pp. 63-94.
- _____. Sistema de Financiamento da Educação: notas para estudo e análise. *Boletim Econômico Ipea*, Rio de Janeiro, maio/jun. 1975, (3). pp. 1-20.
- HECLO, H.; Issue networks and the executive establishment. In: King a (ed) *The New American Political Sistem*. Washington, D.C.: Americam Enterprise Institute, 1978.
- HIRSCHMAN, A.; *Exit, voice and Loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Mass., Havard University Press, 1970.
- IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social; *Educação e Cultura - 1987: Situação e Políticas Governamentais*. Brasília, 1988, (Acompanhamento de Políticas Públicas, 4).
- _____. *Relatório Anual de Acompanhamento - 1986, Área: Educação*, Brasília, 1987, 104 p.

- JORDAN, A. G.; Iron Triangles, Woolly corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process. *Journal of Public Policy*, 1981, s.l.,(1): 95-123.
- JORGE, E.A.; *Uma Questão de Educação Pública: A submissão do Poder Legislativo e o Imperial poder do Executivo na execução orçamentária*. São Paulo, FAE/USP. Tese de Doutorado. 1991.
- KENIS, P. & SCHNEIDER, V.; Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analutical Toolbox. In: *Policy Networks: Empirical evidence and Theorical considerations*. Frankfurt A.M - Boudier, Campus Verlag/Westview Press. 1991.
- LOWI, T.J.; Distribution, regulation, redistribution: The functions of government. In: *Public politticies and their politticies*. Nova York, W.W. Norton & Co. Inc., 1966.
- LEWIN, K.; et al.; Adjusting to the 1980s: Talking stock of Educational Expenditions. In: *Financing Educationes Development: procediment afriu internacional Seminari meld in mont Sainte Marie*. Ottawa. Carada, IDRC. 1982. 142 p.
- LOBO, T.; *Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental*. Caderno de pesquisa. São Paulo(74):5-10, ago. 1990.
- _____. A hora e a vez dos estados e municípios: um novo desafio para a federação brasileira. In: *Relatório de atividades 1982*. Rio de Janeiro, Ibam, 1983, pp. 31-37.
- LOPES, G. & CHONG, J. - Microplanejamento Educacional Participativo e intersetorial para o Desenvolvimento Integrado das Áreas Urbanas Marginalizadas. In: *Subsídios para Elaboração do III PSEC - MEC/SG*. Brasília. 1979.
- LINDBLOM, C.; The science of "muddling though". *Public Administration Review*, Vol. 25, Spring, 1959, pp. 79-80.
- MACIEL, M.; *Frente Liberal, Proposta e Partido*. Brasília, Companhia Editora Nacional, 1985, 111p.
- MARQUES, A.E.S.; *Despesas Governamentais com Educação. 1986-1990*. Brasília, Ipea (TD nº 243), dez. 1991, 21p.
- _____. *Despesas Federais com Educação. A loteria sem perdedores*. Brasília, CNRH/Ipea. 1984, 24p.
- MARSH, D. & RHODES, R.A.W.; *Policy Communities and Isue Networks. Beyond Typology*. London, 1981.
- MARTNER, G.; *Planificaión y presuposto por programas*. Santiago/Chile, ILPES, Ed. Siglo Veintiurno Editores S.A. 1971.
- MCT/Finep/CNPq - Ministério da Ciência e Tecnologia; Financiadora de Estudos e Projetos; Conselho Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnológico; *Ciência e Tecnologia: numa sociedade democrática*, Debate Nacional, Termo de Referência. Brasília, 1985, 55p.
- MEC - Ministério da Educação e Cultura; *Plano de Metas 1986-1989, Setor Educação*, Brasília, MEC/SG/Seplan, 1986.
- _____. *Educação para Todos: caminho para mudança*. Brasília, 1985, 12p.
- _____. *Financiamento da Educação e Pesquisa - Uma abordagem estratégica*, (Conferência Realizada pelo Ministro no clube do Congresso). Brasília, abr. 1981.
- _____. *III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto*; 1980/1985. Brasília, 1980, 50p.

- _____. *II Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto*; 1975/1979. Brasília, 1975, 60p.
- _____. *I Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto*; 1972/1979. Brasília, 1972.
- MEC/Capes - Ministério da Educação e Cultura; Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior; *III Plano Nacional de Pós-Graduação 1986-1989*. Brasília, 1986, 25p.
- _____. *Objetivos e Atividades*, Brasília, 1983.
- MEC/FAE - Ministério da Educação e Cultura; Fundação de Assistência ao Estudante; *Relatório da reunião técnica para a discussão do Programa Nacional do Livro didático*. Belo Horizonte, mai. 1993a.
- _____. *Relatório anual de atividades 1991*. Brasília, 1992.
- _____. *Relatório anual de atividades 1990 - Pnae*. Brasília, dez. 1990.
- _____. *Implementação do Pnae: nova política de aquisição de gêneros*. Brasília, 1982.
- _____. *Relatório anual de atividades 1988*. Brasília, 1989a.
- _____. *Execução físico-financeira - 1985 - 1988*. FAE/Diplan. Brasília, 1989b. (mimeo).
- _____. *Relatório anual de atividades 1987*. Brasília, 1988a.
- _____. *Diretoria de apoio didático pedagógico - Processamento de atividades*. Brasília, 1988b. (mimeo).
- _____. *Relatório anual de atividades 1986*. Brasília, 1987.
- _____. *Relatório FAE 1985*. Brasília, 1986a.
- _____. *Política e Estratégia do Programa Nacional do Livro Didático - PNLD*. Brasília, DDAP, 1986b.
- _____. *Relatório anual de atividades 1984*. Brasília, fev. 1985.
- _____. *Relatório anual de Atividades 1983*. Brasília, 1984.
- MEC/FNDE - Ministério da Educação e Cultura; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; *Salário-Educação, Séries Históricas*. Brasília, set. 1990, 59 p.
- _____. *Legislação básica do FNDE*. Brasília, 1982, 46p.
- MEC/Inae - Ministério da Educação e Cultura; Instituto Nacional de Alimentação Escolar; *Esquemas de operação do Pnae*. Brasília, 1982.
- MEC/Sesu - Ministério da Educação e Cultura; Secretaria da Educação Superior; *Boletim de dados físicos e orçamentários, IES Federais*. Brasília, 1990.
- _____. *A isonomia no Contexto da Política de Recursos Humanos das Instituições Federais de Ensino Superior - Década de 80*. Brasília, 1989, 123p.
- _____. *Sesu - Relatório Anual*, Brasília, 1986, 107p.
- _____. *Tendências das IES na Década de 80*, Brasília, 1985a, 66p.
- _____. *Programa de Apoio à Educação Superior - Nova Universidade*, Brasília, 1985b, 60p.
- _____. *Aspectos do Perfil das IES Federais - 1970/80*, Brasília, 1981, 79p.
- _____. *O Ensino Superior no Brasil 1974/1978 - Relatório*, Brasília, 1979, 210p.

- MEC/Seps - Ministério da Educação e Cultura; Secretaria de Ensino de 1º E 2º Graus; *Macroplanejamento - Programa de Educação Básicas Regiões Norte e Centro-Oeste*. Brasília, 1985. (mimeo).
- _____. *Relatório da Seps 1979 - 1984*. Brasília, out. 1984, 178p.
- _____. *Programação Seps*. Brasília, 1983, 15p.
- _____. *O Compromisso da educação básica e as relações da SEPS com as unidades da federação*. Brasília, 1981, 22p.
- MEC/SG - Ministério da Educação e Cultura; Secretaria Geral; *Diretrizes para a Ação do MEC - 81/82 coletânea*. Brasília, 1982a, 47p.
- _____. *Diretrizes de Planejamento do MEC (programação para 1983)*. Brasília, 1982b, 14p.
- _____. *Encontro Nacional de Dirigentes de Educação, Cultura e Desporto, Documentário*, Vol I - Pronunciamentos. Brasília, 1982c, 135p.
- _____. *Diretrizes de Planejamento do MEC (programação para 1982)*; Brasília, 1981a, 17p.
- _____. *Encontro Nacional de Secretários de Educação e de Cultura*; Brasília, 1981b, 126p, (Série Planejamento, 4).
- _____. *Encontros Regionais de Planejamento (Documentário)*; Brasília, 1981c, 60p, (Série Planejamento, 5).
- _____. *Relatório Geral do MEC - 1979*. Brasília, 1980, 177p.
- _____. *Relatório do Seminário sobre Política e Planejamento da Educação e Cultura*; Brasília, MEC/DDD, 1979, 112p.
- _____. *Análise do Processo de Programação*. Brasília, 1978, 50p.
- MEC/SMA - Ministério da Educação e Cultura; Secretaria de Modernização Administrativa; *Relatório Final do Processo de Reorganização Administrativa do MEC*. Parte I e II, Brasília, 1981.
- MEDICI, A.C.(coord); *Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil*. Canais de acesso aos fundos públicos da área social. São Paulo, jun. 1993, (mimeo).
- MEDICI, A.C. & BRAGA, J.C.S.; Políticas Sociais e Dinâmica Econômica (elementos para uma reflexão). In: *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, Ipea nº 10, 1993, pp.33-89.
- MELCHIOR, J.C.A.; *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo, EPU, 1987, 156p.
- _____. *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*. São Paulo, USP, 1981. (Estudos e Documentos, 17).
- _____. *Alguns Aspectos do Financiamento do Ensino Superior*. (XXX Reunião Plenária do Crub). Curitiba, jan. 1980, 28 p.
- _____. *Financiamento da Educação: Captação e Aplicação de Recursos Financeiros numa perspectiva democrática*. In: *Projeto Educação*. Senado Federal, UnB, Brasília, 1979, Vol IV, pp. 239-244.
- MELCHIOR, J.C.A.; SOUZA, A.M. & VELLOSO, J.; *O Financiamento da Educação no Brasil e o ensino de 1º grau*. Brasília: SEB/MEC, 1988, 295 p.

- MELO, M.A.B.C.; A formação de Políticas Públicas e a Transmissão Democrática: O caso da Política Social. In: *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 33, nº 3, 1990, pp. 443-470.
- MELLO, G. N.; *A descentralização que vem do Centro*. São Paulo, Revista da Ande, nº 3, 1986, 31p.
- MELLO, G.N. & SILVA, R.N.; *Política Educacional no Governo Collor: Antecedentes e Contradições*. IESP/Fundap, TD/IESP nº 3, jul. 1992.
- MELLO, G. N. & MAIA, E. M.; *A Municipalização do Ensino*. Brasília, Cendec/IPU. 1987. Cendec/Bird/Brasil (mimeo).
- MORAES, A.C. R.; *Federalismo, políticas públicas e planejamento da educação no Brasil: elementos para um diagnóstico geoeducacional*. MEC/SG. Brasília, 1992, 120 p.
- MOREIRA, R.; CASTRO, L.F.; SILVA, J.F.; Emendas Constitucionais nº 23/83 (Passos Porto) e 24/83 (João Calmon): Problemas e Consequências da Compatibilização. In: *Caderno Pesquisa*, FGV, São Paulo, nº 58, ago. 1986, pp. 3-14.
- MUSSI, C; OHANA, E.F. & GUEDES, J.R.; *Análise da estrutura funcional do gasto público no Brasil: 1985-1990*. Brasília, Ipea (TD nº 249), abr. 1992.
- NASPOLINI, A.M.; Processo de Programações - MEC e Unidades Federadas. In: *Subsídios para elaboração do III PSEC*. MEC/SG, Brasília, 1979.
- NEPP - Núcleo de Estudos em Políticas Públicas.; *Avaliação do processo de implementação do projeto "inovação do ensino básico" e de algumas medidas da escola-padrão*. Projeto de Pesquisa. Campinas, abr. 1993, (mimeo).
- _____. *Brasil 1987 - Relatório sobre a situação social do país*. Campinas, 1989.
- OFFE, C.; A atribuição de status público aos grupos de interesse. In: *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1989, pp. 223-268.
- OLIVEIRA, J.B.A.; GUIMARÃES, S.D.P. & BOMÉNY, H.M.B.; *A política do Livro Didático*. São Paulo: Summus, Campinas: Ed. Unicamp, 1984.
- OSZLAK, O.; Políticas Públicas e Regimes Políticos. Reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, jan/mar. 1982, pp. 17-59.
- PACHECO, A.F; O acesso dos recursos federais para a área da educação. In: *Canais de acesso aos fundos públicos na área social*. São Paulo, dez. 1994, (mimeo).
- PARENTE, P.P.; *Contexto político da política fiscal: Conflito e negociação entre os poderes executivo e legislativo*. Anais do seminário sobre política fiscal no Brasil. Brasília, jan. 1992.
- PEREIRA, P.A.P.; *A Política Social no Contexto das políticas Públicas*. Série Serviço Social, nº 8. Brasília. 1983.
- PISCITELLI, R.B.; O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: Algumas de suas peculiaridades. In: *Revista de Economia Política*, vol.8, nº 3, São Paulo, jul/set. 1987, pp.88-100.
- PRADO, S.; *Padrões de Intervenção estatal: Notas sobre seus aspectos financeiros*. Campinas, Unicamp/IE, 1991, (mimeo).

- PRAWDA, J.; A crise econômica e os desafios do sistema educacional mexicano. In: *O financiamento da Educação em período de crise. Uma comparação internacional*. (XAVIER, A.C.R. org.). Brasília, 1989, (mimeo).
- REIMERS, F.; *Deuda externa y financiamiento de la educación. Su impacto en latinoamerica*. Santiago, Chile, (OREALC), fev. 1991, 221p.
- RESENDE, F. & AZEREDO, B.; *Fundos Sociais*. Brasília, (TDI nº 85), jan. 1986.
- RESENDE, F. & DAIN, S.; "Reforma Institucional, finanças e controle dos gastos governamentais". Rio de Janeiro. Pesquisa e Planejamento Econômico, 15(2). 307-324. Ipea, ago. 1985.
- RHODES, R.A.W. & MARSH, D.; Policy Networks in British Politics. Acutique of Existing Approaches. London, 1991.
- RIBEIRO, S.C.; Ensino e/ou Pesquisa. A teoria na prática é outra. Brasília, *Ciência Hoje* nº 22, 1986.
- RODRIGUES, M.C.; Financiamento da Educação na Colômbia. In: *O financiamento da Educação em período de crise. Uma comparação internacional*. (XAVIER, A.C.R. org.). Brasília, 1989, (mimeo).
- RODRIGUES, N.; A gestão pública da Educação - responsabilidade da União, dos estados e municípios. *Em Aberto*, 5(30):37-41, abr./jun. 1986./ seção: Ponto de vista.
- SALM, C.; *Relatório Analítico sobre o sistema educacional brasileiro*. MEC/Seplan, Brasília, ago. 1991, pp. 57.
- SAMOFF, J.; *More, Less, None? Human Resouce Development: Responses to Economic Constraint*. ILO/Unesco, jun. 1990.
- SANTOS, A.Q.; *Democratização do orçamento público federal: comentários e sugestões*. Brasília, mai. 1993, (mimeo).
- SANTOS, M.H.C.; Avaliação Político-Institucional do Proálcool: Grupos de Interesse e Conflito Interburocrático. In: *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, Ipea nº 1, 1989, pp.127-150.
- _____. Fragmentação e informalismo na tomada de decisão: O caso da política do Álcool Combustível no Brasil Autoritário pós-64. In: *DADOS. Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 30, nº 1, 1987, pp. 73-94.
- SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça (A Política Social na Ordem Brasileira)*. Ed. Campus, Rio de Janeiro, 1979.
- SCHMITTER, P. Still the century of corporatism? In: *The new corporatism*. PIKE, F.B. E STRICK, T., orgs. Notre Dame e Londres University of Notre Dame Press, 1974.
- SCHICK, A.; O PPB e orçamento incremental. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 10(2): 5-25, abr./jun. 1978.
- SCHWARTZMAN, J.; O Crédito Educativo no Brasil. in: *Educação Brasileira*. Brasília, Vol. 17 (34): 71 e 84, 1º grau, 1985.
- _____. Universidades Federais no Brasil. Uma avaliação de suas Trajetórias (Décadas de 70 e 80). *Educação Brasileira*. Brasília, Crub 15(31): 59-106, 2º sem. 1993.
- SERRA, J.; As vicissitudes do orçamento. In: *Revista de Economia Política*, Vol. 13 nº 4 (52), out/dez. 1993.

- _____. *A Constituição e o Gasto Público*. Brasília, PPP/Ipea nº 1, jun. 1989, pp. 93-106
- SEPLAN/PR - Secretaria de Planejamento da Presidência da República; *Plano de Ação Governamental 1987-1991*. Brasília, 1987.
- _____. *Prioridades Sociais para 1986 - N° 6*. Brasília, nov. 1985a, 25p.
- _____. *Prioridades Sociais para 1985*, Brasília, mai. 1985b.
- _____. *I PND da Nova República - 1986-1989 (Projeto)*. Brasília, nov. 1985c, 261p.
- _____. *III Plano Nacional de Desenvolvimento - 1980/1985*; Brasília, março/1981, 77p.
- _____. *II Plano Nacional de Desenvolvimento - 1975/1979*. Brasília, 1975
- SHARKANSKY, I.; Economic and political correlates of state government expenditures: general tendencies and deviant cases, *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 11, may. 1967, pp.173-92.
- SILVA, P.L.B. *Limites e Obstáculos à Reforma do Estado no Brasil: A experiência da Previdência Social na Nova república*. Tese de doutorado, FFCHL/USP, 1992.
- SILVA, J. F. & TAVARES, M.D.; *Política Setorial e Salário-Educação: Um impacto da Lei nº 7238 na Arrecadação*. Rio de Janeiro. FGV/IESAE, 1985, 31p.
- SILVA, J.F.; VERSSIANI, F.U.; TAVARES, M.D.; Transferência do Salário-Educação. *Forum educacional*, Rio de Janeiro, Vol. 7, nº 4, out./dez. 1983, pp. 85-97.
- SOBRINHO, J.A. O MEC e o Ensino Fundamental: o que os gastos revelam. In: *Estado e Educação*. Coletânea CBE, São Paulo, Ed. Papirus, 1992, pp. 127-145.
- _____. *Planejamento da Educação no Brasil*. Brasília, Ipea (TD nº 19), ago. 1989, 31p.
- SOUZA, A.M.; Crise de Estado e Descentralização Educacional no Brasil: resistências, inovações e perspectivas. In: *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, Ipea nº 10, 1993, pp.1-31.
- _____. *Financiamento da educação e acesso à escola no Brasil*. Ipea/INPES, 1979, 413 p.
- SOUZA, M.I.S.; Política Educacional e ajuda externa. *Em aberto*, 10(50/51):43-50, abr/set. 1992, seção ponto de vista
- SOUZA, I.R.O.G.; *O Incrementalismo e a Política Orçamentária*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, IUPERJ. 1974.
- SPOSATI, A. et al.; *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo, Ed. Cortez, 1992.
- TAPIA, J.R.B.; *A trajetória da política de informática brasileira (1977-1991): atores, instituições e estratégias*. Tese de Doutorado, IFCH/UNICAMP. São Paulo, nov. 1993.
- TAVARES, M.C. & FIORI, J.L.; *(Des)Ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1993.
- TCU - Tribunal de Contas da União.; *Relatório de Auditoria Operacional - FNDE*. D.O.U. nº 230, Brasília, 6 dez. 1994, (TC. 014.833/93).
- _____. *Auditoria Operacional nos programas de suplementação alimentar do governo federal*. Brasília, 1993, 307 p. (mimeo).
- _____. *Inspecões extraordinárias realizadas nas Delegacias Estaduais do Ministério de Educação e Cultura, para exame do sistema de Bolsas de Estudos, custeadas com recursos do salário-educação*. (Processo nº23.169/84), Brasília, 1985.

- TIBI, C.; The financing of education: impact of the crisis and the adjustment process. In: *The prospect for educational planning*. Unesco: IIEP, Paris, França, 1989.
- TRAMONTIN, R. & BRAGA, R.; *As Universidades Comunitárias: Um modelo Alternativo*. Brasília, Ipea, 1988, 63p.
- TRAMONTIN, R. & MARQUES, A.E.S.; *As despesas das Escolas Superiores Federais*. Brasília - CNRH/Ipea, jul. 1985a, 17p.
- _____. *Educação Municipal no Sul do Brasil. Administração e Finanças*. Brasília, nov. 1985b, (mimeo).
- TRISTÃO, M.C.S.; *Distribuição de Recursos para Universidades Federais: Uma discussão*. Rio de Janeiro. Tese de doutorado. Faculdade de Educação/UFRI, 1989.
- VELLOSO, J.; Impasses e Alternativas no Financiamento das Políticas Públicas para a Educação: um pano de fundo. In: *Estado e Educação*. Coletânea CBE, São Paulo, Ed. Papirus, 1992, pp. 107-125.
- _____. *A Emenda Calmon e os Recursos da União*. Cadernos de Pesquisa. São Paulo. FCC(74): 20-39, ago. 1990.
- _____. Financiamento das Políticas Públicas: a Educação. In: *Políticas Públicas e Educação*, Brasília, Inep, 1987a, pp. 103-122.
- _____. O Financiamento da Educação na Transição Democrática. In: *Educação e Transição Democrática*. São Paulo, Ed. Cortez, 1987b, pp. 44-72.
- _____. Educação e Constituinte: Quatro questões do Financiamento do ensino. *Em Aberto*, nº 9, abr/jun. 1986, pp. 41-52.
- VELHO, S.M.; *Crédito Educativo: a interação e os efeitos*. Brasília. Dissertação de Mestrado, UnB, 1983.
- VIEIRA, C.; *Inquérito da merenda escolar. MEC apura favorecimento a empresa*. São Paulo, (FSP, 14 nov. 1984).
- XAVIER, A.C.R. *Gestão da qualidade total nas escolas: um novo modelo gerencial para educação*. 1991a, 15 p.
- _____. *O Financiamento da educação em períodos de crise - pontos para discussão*. Brasília, Ipea (T D nº 235), 1991b, 16 p.
- XAVIER, A.C.R. et al - O Programa de Assistência Financeira do MEC às Instituições de Ensino Superior não-federais no período de 1974-1980. Uma Análise das Prioridades e dos Critérios. In: *Qualidade, Expansão e Financiamento do Ensino Superior Privado*. Brasília, 1984, pp. 203-213. ABM/Educam.
- XAVIER, A.C.R. & MARQUES, A.E.S.; *Custo Direto de Funcionamento das Escolas Públicas de 1º Grau: aspectos metodológicos e manual de instruções*, Brasília - MEC/Seps, 1986.
- XAVIER, A.C.R. & SOBRINHO, J.A. - *Alocação de recursos, eficiência, equidade e qualidade no ensino fundamental. Uma estratégia de ação para o Governo Federal*. Brasília, Ipea, 1992, 5p.
- _____. *A Educação Brasileira e as Políticas de Ajuste Econômico. A experiência dos anos 80*, Paris, IIPE/Unesco, 1989, 14 p.
- XAVIER, A.C.R. ; SOBRINHO, J.A. & PLANK, D. N. , Os Padrões Mínimos de qualidade dos Serviços Educacionais: uma estratégia de alocação de recursos para o Ensino

Fundamental. In: *Qualidade, Eficiência e Equidade na Educação Básica*. Brasília, Ipea nº 136, nov. 1992, pp.71-98.

WILDAVSKY, A.; *Politics of the Budget process*, 2. Ed. Boston, Little, Brown and Co., 1974.

—. The political Economy of Efficiency: Cost Benefit Analysis, Systems Analysis and Program Budgeting. In: *Public Administration Review*. Vol. XXI, nº 4, dez. 1966, 298p.

WITTMANN, L.C.; et al. *Administração de Educação no Brasil. Situação e perspectivas subsidios para definição de politicas*. Brasília ,MEC/SEB, jun. 1987, 150p.

WISTOW, G.; *The Health Service Policy Community. Profissionals Pre-eminent or Under Challenger ?*, London, 1991.

ZANOTTA, L.; *Estado, Escola e Ideologia*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1983.