



VAGNER SILVA DE OLIVEIRA

**Processo Decisório e Política Educacional Básica: o
processo de implementação do FUNDEF sob a
perspectiva dos atores**

**Campinas
2013**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

VAGNER SILVA DE OLIVEIRA

**Processo Decisório e Política Educacional Básica: O
Processo de Implementação do FUNDEF Sob a Perspectiva
dos Atores**

Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni – orientador

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Economia Social e do Trabalho.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO ALUNO
VAGNER SILVA DE OLIVEIRA E ORIENTADO PELO
PROF. DR. GERALDO DI GIOVANNI.

Orientador

CAMPINAS
2013

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

OL4p Oliveira, Vagner Silva de, 1976-
Processo decisório e política educacional básica: o processo de
implementação do FUNDEF sob a perspectiva dos atores/ Vagner
Silva de Oliveira. -- Campinas, SP: [s.n.], 2013.

Orientador: Geraldo Di Giovanni.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Economia.
1. Políticas públicas. 2. Educação e Estado. 3. Processo decisório.
I. Di Giovanni, Geraldo, 1943-. II. Universidade Estadual de
Campinas. Instituto de Economia . III. Título.

13-07-BIE

Informações para Biblioteca Digital

Título em Inglês: Decision making and basic education policy: the implementation process
FUNDEF from the perspective of the actors

Palavras-chave em inglês:

Public policy

Education policy

Decision making

Área de Concentração: Economia Social e do Trabalho

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Geraldo Di Giovanni

Eduardo Fagnani

Daniel Arias Vazquez

Data da defesa: 21-02-2013

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

VAGNER SILVA DE OLIVEIRA

Processo Decisório e Política Educacional Básica: O Processo de Implementação do FUNDEF Sob a Perspectiva dos Atores

Defendida em 21/02/2013

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. GERALDO DI GIOVANNI
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. EDUARDO FAGNANI
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. DANIEL ARIAS VAZQUEZ
Universidade Federal de São Paulo / UNIFESP

Dedicatória

**À minha mãe Dona Antônia, matriarca da família
Exemplo de solidariedade, sabedoria e luta
Verdadeira fonte de inspiração...**

Agradecimentos

Essa dissertação de mestrado é fruto de um processo de conquista que teve a participação de um conjunto especial de pessoas. Sozinho dificilmente teria conseguido concretizar mais essa etapa desse longo caminho de aprendizagem. Inicialmente agradeço ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Unicamp, bem como à CAPES pela bolsa concedida.

O meu muito obrigado aos professores do programa que fizeram parte de minha formação, Ana Lúcia Gonçalves da Silva, Cláudio Schuller Maciel, Eduardo Fagnani, Eugênia Troncoso Leone, Geraldo Di Giovanni, José Dari Krein, José Ricardo Barbosa Gonçalves, Marcelo Weishaupt Proni, Maria Alejandra Caporale Madi, Paulo Eduardo de Andrade Baltar, Pedro Luiz Barros Silva e Waldir José de Quadros.

Aos colegas da secretaria do IE, Cida, Fátima, Alexandro, Andrea, Marinete e Pedro, que muito me ajudaram, e ao pessoal da Biblioteca e do Setor de Informática, obrigado.

Ao professor Geraldo Di Giovanni, os meus agradecimentos pela recepção, orientação e apoio em todo processo de elaboração dessa dissertação. Pela relação construída nesses anos fica a minha admiração, gratidão e respeito. Aos professores Daniel Vazquez e Vicente Rodriguez pelas importantes críticas e sugestões, no momento que participaram da banca de qualificação.

Aos professores Daniel Vazquez e Eduardo Fagnani que aceitaram participar da banca examinadora.

O meu agradecimento a todos entrevistados, a saber, os economistas Barjas Negri, Ulysses Cidade Semeghini, a socióloga Maria Helena Guimarães, o relator da Emenda 14 José Jorge. Os ex-representantes da Confederação dos Trabalhadores em Educação, CNTE, Carlos Abicalil e Francisco das Chagas Fernandes e o ex- representante da entidade no Conselho Nacional da Educação (CNE), João Monlevade que gentilmente cederam espaço em suas agendas.

Ao pessoal do Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação (DETAQ) da Câmara dos Deputados e também ao Instituto Teotônio Vilela, pela atenção dispensada e pelos documentos disponibilizados.

Agradeço ainda aos camaradas que fizeram parte não só de minha formação na Unicamp, como também pelo grande apoio que deram para minha permanência em Campinas, em especial ao saudoso Tomas exemplo de sensibilidade, solidariedade e luta. Desse grupo campineiro, os camaradas Fabinho, Leo, Mariana, Marcelão, Varti, Daniel, Rafael, Luciana, Juliana, Eduardo, Sabrina. Ao pessoal da moradia estudantil, (a famosa L 2) Celmão, Diomário, Raul e Ricardo.

Aos meus camaradas de Osasco e região, as irmãs Angélica, Carol e seus pais, Dona Edilena e Sr. Sidnei, a família Belmirão, Belmiro e Raquel, Ernesto, Rita, Dona Dayse e Belmirão, Capeli e seus pais, Dona Ivonete e Sr. Emilio, Cerso, Dylan, aos irmãos Fabiano Nico e Leandro Nico e sua mãe dona Elenice, Luciano, Carlão, Toni, Maristela e sua mãe Dona Marli, ao camarada Nicolas. Também para os amigos Sorocabanos, Ernesto, Lilian, Dona Mazé, Romerão e Francine. Fica um agradecimento aos camaradas, Ricardo Cifuentes, Zé Raimundo e Fefas que muito colaboraram com a formatação final desse trabalho. Um agradecimento especial ao camarada Sorocabano Henrique Frey, que muito colaborou, não só com a revisão desse trabalho como também na minha permanência em Barão Geraldo (Campinas), camaradagem esta sempre pautada pela amizade e rigor acadêmico.

O meu muito obrigado à minha família, que sempre me apoiou nessa caminhada. Em particular à minha mãe Dona Antônia, matriarca da família. Agradeço aos meus irmãos, Alfeu, Ana, Augusta, Daniela, Eliene, Fátima, Valfredo, Vanilda, Vanusa e Vilma, os meus sobrinhos, Ágata, Lucas, Mateus, Luan, Vanessa, Giovani, Andressa, André, Larissa, Amanda, Gabriel e Alfredo e ainda aos meus cunhados, André, Carlos, Claudio, David e Zelão.

Resumo

Esta dissertação de mestrado tem por objetivo entender o processo decisório em torno da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Assim, o trabalho pautou-se pela reconstituição da dinâmica em torno do FUNDEF a fim de entender a sua constituição, suas regras e estrutura. Focalizamos no processo legislativo em torno da legislação constitucional e infraconstitucional que institui o Fundo, a saber, Emenda nº 14 de 12 de Setembro de 1996 e a lei nº 9.424 de 24 de Dezembro de 1996. Analisamos ainda, como se deu a formação da agenda que priorizou o ensino fundamental no governo Fernando Henrique. A reflexão foi permeada pelos depoimentos de integrantes do alto escalão do MEC bem como de outros atores envolvidos nesse processo, como, por exemplo, integrantes do sindicalismo da área educacional, fazendo assim a reconstrução do processo decisório em torno da implementação. Ressalte-se que o estudo foi realizado a partir da análise e descrição das características e particularidades que definiram os mecanismos da complexa relação entre a União e os governos subnacionais e as condições políticas mais amplas no contexto de uma formulação histórico-social específica, expressa pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1999 a 2003).

Palavras-chave: política pública; política educacional; processo decisório

Abstract

This thesis has objective to understand the decision process around the implementation of Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). So, this study explained by reconstitution of dynamic around of FUNDEF in order to understand this constitution, the roles and structures. We concentrated this analysis around of constitutional legislative and infra-constitutional process that institute at Fund: by amendment n° 14 of 12th of September of 1996, law n° 9.424 of 24th of December of 1996. We analyzed then, how it has development the agenda that priority the basic education at Fernando Henrique's government. This observation has been based by evidence of high members from MEC, as well of others members involved in this process, for example, members of syndicalism from education area, it doing so the reconstruction of the decision making process around the implementation. It is worth pointing out that the study was based on the analysis and description of the characteristics and particularities that defined the mechanisms of the complex relationship between the Union and political conditions in the broader context of a specific socio-historical construction expressed by the governments of Fernando Henrique Cardoso (1999-2003).

Keywords: public policy; education policy; decision making

LISTA DE FIGURAS, DIAGRAMAS E QUADROS

Lista de figuras

FIGURA 1. Mapa dos atores.....	17
FIGURA 2. Estrutura Organizacional – MEC.....	65
FIGURA 3. Conjunto de reformas e o FUNDEF.....	67

Lista de diagramas

DIAGRAMA 1.....	21
DIAGRAMA 2.....	22

Lista de quadros

QUADRO 1. A LDB em síntese.....	63
QUADRO 2. Origem de recursos do FUNDEF.....	71
QUADRO 3. Formas de utilização dos recursos do FUNDEF.....	74
QUADRO 4. Índice de Apoio ao Governo (Percentual da Bancada de cada Partido que Acompanhou a Indicação do Líder do Governo), por Tipo de Proposição.....	88
QUADRO 5. Trâmite legislativo da votação da PEC 233/1995.....	96
QUADRO 6. Trâmite legislativo do projeto de Lei 2380/1996.....	98
QUADRO 7. Estadualização e municipalização do ensino fundamental.....	112
QUADRO 8. Casos extremos de estadualização e municipalização do ensino fundamental.....	113
QUADRO 9. Propostas da UNDIME.....	123

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	1
INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO 1	
Política Pública a partir de uma análise institucional: definindo os aspectos teórico-metodológicos.....	11
1.1 Neo-institucionalismo: algumas definições.....	11
1.2 Metodologia.....	16
1.3 Política pública: uma proposta de análise.....	20
1.3.1 Estado e política pública.....	25
1.4 A formação da agenda.....	26
1.4.1 Do processo de implementação.....	28
CAPÍTULO 2	
Da Nova República ao governo FHC: uma retomada da política educacional.....	33
2.1 Política social e o caso brasileiro: dois olhares para mesma questão.....	33
2.2 O Ministério da Educação em um contexto de reformas.....	38
2.3 Política educacional: de Collor a Itamar.....	43
2.4 Políticas públicas e federalismo no governo Fernando Henrique Cardoso: revisando o debate recente.....	48
2.4.1 Os novos quadros da área social do governo FHC.....	52
2.4.2 A formação da agenda no governo FHC.....	53
2.5 Lei de diretrizes e base e Plano Nacional de Educação.....	58
2.5.1 O processo de descentralização.....	61
2.5.2 Arquitetura do sistema educacional brasileiro.....	62
2.5.3 A estrutura do MEC.....	64
2.6 O FUNDEF.....	68
2.6.1 A dinâmica em torno do FUNDEF a partir da Lei 9.424.....	70

CAPÍTULO 3

Processo decisório na base do FUNDEF.....	75
3.1 A complexa relação do Executivo com o Legislativo no Brasil: uma breve retomada.....	75
3.1.1 A dinâmica do processo legislativo na votação do FUNDEF.....	78
3.1.2 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara dos Deputados).....	79
3.1.3 Comissão Especial.....	81
3.1.4 Debate e votação na Câmara dos Deputados.....	87
3.1.5 O processo legislativo da PEC 233/1995 no Senado Federal.....	97
3.1.6 A regulamentação da Emenda 14 (votação).....	97

CAPÍTULO 4

O processo sob a perspectiva dos atores.....	99
4.1 Mas não houve avanço?.....	109

CAPÍTULO 5

Considerações finais.....	129
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	135

APRESENTAÇÃO

O porquê da escolha de uma política educacional como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), enquanto objeto de pesquisa? O porquê do processo decisório enquanto objetivo de pesquisa? Perguntas como essas só conseguirei responder, a partir de minha memória histórica, já que as várias políticas educacionais analisadas nesse trabalho, em particular o FUNDEF, sempre dialogaram com a minha trajetória escolar, como aluno e educador.

Em 1980 já no declínio do “milagre brasileiro” minha família e eu saíamos do Estado de São Paulo, cidade de Osasco com destino ao Estado da Bahia. Lá morei em vários municípios do interior, como, Ruy Barbosa, Iaçú e por fim Feira de Santana. Em 1982 iniciei meus estudos na escola municipal São Vicente no município Ruy Barbosa. Através de minhas remotas lembranças e nas conversas com familiares, fica a clara constatação de que naquela simples e precária sala de aula estudavam alunos de idades e séries variadas. Este fato era observado em minha própria família com relação a minha irmã que estava na 4ª série e eu que recém iniciava os estudos. Em seguida estudei, na cidade de Feira de Santana, a segunda e terceira séries na Escola Estadual Fabiola Vital, instituição municipalizada tempos depois.

Ao retornarmos para São Paulo em 1985, somente pude retomar os estudos no ano de 1986. Isso devido à ausência de vagas, questão central a dificultar meus estudos em pleno decreto presidencial que instituíu o Plano Cruzado. Em São Paulo, meus estudos foram realizados, primeiro, na Escola Estadual Graciliano Ramos, mas como ainda não sabia ler e escrever tive que retornar para a primeira série, fato que causou significativo atraso em minha trajetória escolar. No ano de 1987, em pleno clima constituinte fui então estudar na Escola Estadual Oswaldo Walder, grupo escolar cuja construção pude acompanhar e onde estudei as 3ª e 4ª séries. Na quinta série, cursada em 1988 já com a Constituição promulgada, fui transferido para Escola Estadual Graciliano Ramos, instituição na qual fiquei até a 6ª série. Porém, aos 14 anos e devido às necessidades familiares tive que entrar no mercado formal de trabalho, fato que obrigou nova mudança na trajetória escolar, dessa vez para o período noturno da Escola Estadual Marechal Bitencourt, instituição que, dentro do contexto do FUNDEF, passaria para a responsabilidade do município de Osasco. Lá fiz as 7ª e 8ª séries. O período que lá estive foi muito rico politicamente para o país e para mim, pois em 1992 houve o *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello. Lembro-me de algumas manifestações ocorridas no largo de Osasco, região central da

cidade, das quais participei já como integrante do movimento estudantil neste que foi um dos principais acontecimentos políticos na história do Brasil.

Já no ensino médio, lembro-me da *Unidade Real de Valor* (URV) e os fatos que se seguiram, como a troca de nome da moeda que passou a ser chamada de Real. Naquele contexto, todos, inclusive eu, faziam cálculos para saber quanto valeriam os salários. Lembro de um cenário de muito desemprego para minha família e também para os amigos do bairro. Depois de certo tempo, comecei a entender que aquilo se tratava de um plano econômico para estabilizar a moeda, entre outras medidas de cunho fiscal. Ao longo da pesquisa, algumas respostas começaram a surgir, entre elas, o fato de haver um “duro alinhamento” de uma política setorial, no caso o FUNDEF com a política econômica. Constatei ainda que esse alinhamento não era algo acidental: tratou-se de uma escolha política do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e de sua base de sustentação parlamentar, que tiveram no plano real o seu principal capital político. Logo, não seria plausível para suas ambições políticas colocar a política econômica sob ameaça.

No ensino médio continuei na região central de Osasco, após mais uma mudança, dessa vez para a escola Estadual de Primeiro e Segundo Grau, Professor José Liberatti. Concomitante aos estudos, observava um movimento interessante, mas sem entender seus fundamentos e compreender sua profundidade e os impactos para os estudantes, comunidade e educadores. Tratava-se de um movimento da separação dos alunos do ensino fundamental, em particular no primeiro ciclo – 1ª às 4ª séries – dos alunos das outras séries. Isso provocou significativa mudança na vida de minha família e em de toda a vizinhança. Tal fato levou-me a questionar o porquê dessa mudança: quais seus propósitos, qual seu alcance? Embora estivesse fazendo o Ensino Médio na, Escola Estadual de Primeiro e Segundo Grau, Professor José Liberatti, portanto, distante das influências de tal medida, assisti aos impactos causados pela mudança, pois a Unidade Escolar não teria mais o ensino fundamental do primeiro ciclo que passaria a ser oferecida na Escola Estadual Marechal Bitencourt após a mesma ser municipalizada. Os rumores sobre as mudanças se ouviam nas conversas em casa, nas ruas e nos papos com os colegas do bairro. De novo, precisei de um tempo para começar a entender tal processo, mas ainda sim, a reflexão estava incipiente.

Após a graduação em Ciências Sociais pela PUC/SP (2001-2005), e na condição de educador do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) em 2007, avancei na

compreensão desta e de outras questões que impactaram minha trajetória de estudos, pois comecei a lecionar a disciplina de Ciências Humanas em escolas da rede municipal do Município de Osasco e, nesta função, pude acompanhar de perto a luta dos educadores para receber o “tal abono do FUNDEF”. Cotidianamente, educadores revoltados afirmavam: “a prefeitura não está pagando o nosso abono”.

Certa vez, dialogando sobre esse “tal FUNDEF” com uma professora do primeiro ciclo do ensino fundamental da Escola Municipal Prof. Renato Fiúza Teles, instituição na qual atuava, ouvi a seguinte afirmação: “esse programa fez uma verdadeira revolução lá no Ceará, cidade em que nasci”. Entretanto, como um jovem cientista social recém-formado, cuja paixão partidária encontrava-se exacerbada, não queria admitir aquela afirmação, ao contrário busquei desqualificar a fala daquela experiente educadora. No entanto, após refletir sobre minha atitude e para entender essa e todas as outras questões ligadas à educação que haviam impactado minha trajetória estudantil, percebi que precisaria aprofundar meus estudos sobre política educacional.

Dentro desse contexto, fiquei imaginando quais seriam os caminhos para implementar uma política educacional em um país de dimensão continental como o Brasil, onde os governos estaduais e municipais, cada um carregando suas peculiaridades e dinâmicas locais, com partidos diferentes, absorvendo os impactos das várias crises econômicas de maneira distinta, enfim, nos diferentes contextos locais. Foi a partir destas inquietações que decidi aprofundar estas questões. E é neste processo, como aluno, educador e observador da realidade estudantil de meu país que surgiu a proposta de estudar o FUNDEF.

Já como aluno do programa de mestrado em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Unicamp, minhas impressões sobre as transformações ocorridas na rede pública de ensino, começaram a ser fundamentadas por outros pontos de vista que resultaram num alargamento da questão. E nesse alargamento, o entendimento que o FUNDEF foi o principal responsável por transformações importantes, como i) impacto na estrutura institucional do sistema político-administrativo dos governos subnacionais, ii) propôs objetivos em assuntos relacionados às decisões de distribuição de recursos públicos, ou melhor, no arcabouço normativo e, iii) redesenhou a política educacional, inovando nas questões técnicas, a partir de uma decisão política do Palácio do Planalto, já que foi um processo decisório que angariou uma discussão adequada a política educacional.

O FUNDEF, um programa em escala nacional, foi formatado a partir de uma complexa operação que demandou a cooperação dos três níveis de governo, União, estados e municípios. O fundo norteou-se por um contexto federativo multipartidário em que os chefes dos executivos municipais e estaduais têm autonomia política e são, em muitos casos, integrantes de partidos de oposição. Alguns fatores conjunturais tiveram uma grande relevância para a implementação do fundo. A agenda que levou a prioridade do governo no ensino fundamental encontrou sustentação numa consciência coletiva – para a qual já havia uma constatação – da falência do sistema educacional do país. Também colaborou para esse processo a fragilidade das instâncias municipais, em particular no que se refere aos aspectos financeiro e técnico.

Ao longo da pesquisa outras questões surgiram, reforçando a ideia inicial em estudar o processo decisório. Pois, apesar da complexidade do processo decisório que envolveu um conjunto de atores, a equipe do governo demonstrou habilidades no sentido de viabilizar a implementação do FUNDEF. Inclusive tendo os setores da oposição, militantes da educação como atores fundamentais para formatação final do Fundo. Uma nova equipe de atores com experiência em educação no governo e na oposição atuaram na implementação do FUNDEF. Essa nova equipe precisou arcar com mudanças na estrutura institucional do sistema político-administrativo do país. Ficava assim, nítido o conflito relacionado ao processo político já que estava em jogo questões referentes às decisões de distribuição de recursos, desenho dos programas políticos e as questões técnicas. A condução do processo foi realizada com uma novidade em termos de políticas sociais no Brasil. Essa novidade ocorreu a partir do momento que houve rompimento com a tradição de nomear quadros do Partido da Frente Liberal, PFL, (atual DEM/Democrata) para o Ministério da Educação.

No momento de selecionar os entrevistados, algo chamou a atenção, o fato da constituição da equipe do Ministério da Educação pautar-se por quadros com saberes técnicos em economia e em educação, e foram exatamente esses atores que fizeram a junção entre política econômica e política educacional. Tendo como legitimidade o plano Real, o governo do Presidente Fernando Henrique foi capaz de construir uma maioria sólida no congresso ao longo de seu governo. O que levou a um contexto de hegemonia parlamentar no Congresso Nacional, facilitando a aprovação de um conjunto de normas voltadas para implantação de sua agenda de governo, entre estas a legislação que instituiu o FUNDEF.

Nessa interação recíproca entre a construção do conhecimento e minha história de vida, sempre apurada por um olhar etnográfico, ressalto que as onze disciplinas cursadas no Instituto de Economia nas áreas de economia, ciência política e sociologia me ajudaram na reflexão em torno da complexidade do processo de implementação das políticas sociais, em particular da área educacional. E neste caso, as várias questões aqui narradas ao longo de minha vida escolar, como aluno e professor do ensino básico puderam ser discutidas em profundidade e aparecem na presente dissertação de mestrado: minha trajetória cidadã e acadêmica no contexto das mudanças econômicas, políticas e sociais em curso no país.

INTRODUÇÃO

Algo novo a ser notado no texto da Constituição de 1988 foi o seu artigo 60, que trata das Disposições Constitucionais Transitórias, determinando que 50% dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição deveriam ser direcionados pelo Estado na eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Mas somente depois de um período de dez anos pós-constituente é que foi promulgada a Lei de Diretrizes de Base (LDB).

Assim, no final do ano de 1983, com o processo de abertura democrática, o Parlamento promulgou a Emenda Constitucional (EC) 24/83, também conhecida como Emenda Calmon. Esta se caracterizou pelo retorno da vinculação de recurso para a educação, concepção que tinha sido abandonada há aproximadamente duas décadas. A Emenda Calmon só foi regulamentada em julho de 1985 pela Lei número 7.348. Isso ocorreu, após um breve período de discussão entre o Ministério da Educação (MEC) e a área econômica do governo. A partir daquela data os recursos foram direcionados para a área educacional como determinava a Constituição. Um ponto também importante é que através da Lei número 7.348/85, os programas direcionados ao atendimento alimentar e à saúde do aluno não poderiam ser entendidos enquanto despesa na área de educação.

Ressalte-se que levando em conta o aspecto jurídico-institucional, o financiamento público da educação tem uma estreita relação com a esfera fiscal, isto é, as relações que historicamente nortearam as principais fontes de financiamento tributário, como por exemplo, as das contribuições sociais e outras fontes destinadas ao setor do ensino público do país. Nesse caso, a capacidade de financiamento público do gasto educacional é sustentada por dois tipos de financiamento, um vinculado que é protegido por lei¹, e o outro mais flexível, que geralmente depende de negociações políticas estando fortemente condicionado por questões de diversas ordens, tais como questões econômicas, sociais e políticas (CASTRO; SADECK, 2003).

Rodriguez (2001) pontua que os movimentos que lutavam pelo fortalecimento da educação pública tiveram um papel de destaque na constituinte de 1988, pois articularam propostas para aumentar o montante de recurso para esta área. Diante disso, os recursos voltados para o desenvolvimento e manutenção do ensino, de responsabilidade dos Estados e Municípios, ancorados por vinculação, aumentaram de 20% para 25% do total da receita de impostos e

¹ Esse mecanismo tem como função a manutenção dos gastos na área social em especial em momentos de crises econômicas em que o aperto fiscal também afeta essa área.

transferências. Este fato restringiu as estratégias de se apontar despesas diversas, como gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e, ao mesmo tempo, diminuiu outras formas de desvio de recursos constitucionais do setor de educação que eram canalizados para outros fins.

Essa tendência foi mantida e aprofundada pela engenharia institucional das cartas constituintes dos Estados, o que levou vários entes da federação a fixarem vinculação com os gastos em educação em torno de 30% da receita dos impostos arrecadados. Esse movimento no sentido de vincular recurso nem sempre encontrou apoio dos membros do poder executivo em especial da tecnocracia responsável pela política macroeconômica (RODRIGUEZ, 2001).

A lógica de aumento e vinculação predominou na agenda das Leis, tanto de caráter constitucionais quanto aquelas de caráter infraconstitucionais, nas décadas de 1980 e 1990. Uma das consequências dessa nova estrutura de gastos públicos em educação foi o rompimento com o modelo centralizador até então em voga no regime militar, levando no início da década de 1990 a um processo de descentralização expresso pela municipalização do ensino público (RODRIGUEZ, 2001).

Contudo, a partir da década de 1990 começaram a se aprofundar, dentro de um contexto de ajuste fiscal, medidas de corte orçamentário impostas pelo pragmatismo ortodoxo das equipes econômicas. Foi no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso que o Executivo enviou ao Congresso Nacional, no ano de 1994, um Projeto de Emenda Constitucional que autorizava a desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União: a Desvinculação de Receitas da União – DRU. Deste modo, o governo federal passou a ter liberdade de flexibilizar os seus gastos, podendo redirecionar recursos que, em geral, estavam vinculados constitucionalmente a áreas específicas, como a educação (CASTRO, 2001).

Note-se que a DRU em um primeiro momento foi aprovada como Fundo Social de Emergência pela Emenda Constitucional nº 1 de 1994 (ano da implantação do Plano real). Esta emenda vigorou para os regimes financeiros de 1994 e 1995, tendo seu caráter transitório prorrogado até 30 de junho de 1997 pela Emenda Constitucional nº 10, de 4 de março de 1996 passando a se denominar como Fundo de Estabilização Fiscal - sendo novamente prorrogada até o fim de 1999 pela Emenda Constitucional nº 17 de 22 de novembro de 1997. Em março de 2000 foi prorrogada até 2003 pela Emenda Constitucional nº 27, já denominada como Desvinculação da Receita da União (DRU). No governo do presidente Lula, em 19 de dezembro

de 2003, por meio da Emenda Constitucional de número 42, a DRU foi prorrogada até o dia 31 de dezembro de 2007. Enfim, a intenção da equipe econômica do governo era de instituir o Fundo Social de Emergência (FSE) como uma forma de aliviar, em parte, o impacto das vinculações, também objetivando conter as despesas e, concomitantemente, permitir maior flexibilidade para o poder executivo.

A vinculação de receitas é tida como a variável de maior capacidade para intervir em decisões dos gastos governamentais - ou mais precisamente na autonomia alocativa dos estados e municípios, embora no período pós-Real o governo federal tenha baixado e reduzido o grau de vinculação de suas receitas, já que foram aprovadas emendas constitucionais que instituíram o FSE, o FEF e a DRU. Ao passo que outras emendas constitucionais foram também aprovadas, mas agora voltadas a vinculação dos recursos disponíveis para os governos subnacionais, com a finalidade de garantir a aplicação dos recursos descentralizados via direcionamento das políticas sociais prioritárias pela União (VAZQUEZ, 2010).

As reformas implementadas pelo governo tinham uma estratégia voltada para o financiamento das políticas sociais consideradas fundamentais na agenda do governo Fernando Henrique Cardoso, como a educação fundamental. A formatação se deu não só pela alocação de recursos descentralizados, como também pelo direcionamento do financiamento daquelas políticas interpretadas enquanto relevantes pela União. A vinculação das receitas dos governos municipais, associada à formulação de fundos específicos que conciliavam receitas dos três entes federativos, cujos recursos eram direcionados para o financiamento de políticas sociais executadas pelo poder local (VAZQUEZ, 2010).

É nesse contexto que o governo busca consolidar sua política educacional. E o Fundo de Desenvolvimento e Valorização do Magistério (FUNDEF) é a expressão singular dessa estratégia do Ministério da Educação. Vazquez (2010) afirma que uma interpretação plausível em relação ao FUNDEF é que sua criação está relacionada à intenção da União em assegurar a participação dos governos subnacionais no financiamento do ensino básico, já que a esfera central estaria impossibilitada de ampliar seus recursos. Entende-se a regulação federal enquanto uma forma de garantir que os recursos vinculados cumprissem sua finalidade que era a de chegar às escolas de ensino fundamental. A formação do fundo contou com a obrigatoriedade contributiva dos governos estaduais e municipais, ao mesmo tempo, os repasses federais eram viabilizados tendo como referência a oferta de matrículas pelos governos locais.

Levando em consideração essa breve exposição acerca da complexa relação entre União e os governos subnacionais no que diz respeito à política educacional básica, faremos uma avaliação de processo em torno da implementação do FUNDEF. Buscaremos analisar as relações entre os vários atores que nortearam a implementação do FUNDEF, investigando como se deu a implementação levando em consideração o que se propôs inicialmente o fundo.

Além desta introdução, o trabalho está estruturado em cinco capítulos. No capítulo 1 definiremos os fundamentos teóricos metodológicos, tendo como referência o *neo-institucionalismo histórico*. O capítulo 2 está dividido em três partes. Na primeira apresentaremos a política educacional voltada para o ensino básico nos governos dos Presidentes José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco. Enquanto na segunda parte deste capítulo analisaremos como se deu a formação da agenda que priorizou o FUNDEF no governo Fernando Henrique. Já na terceira parte investigaremos os documentos oficiais referentes ao FUNDEF, descrevendo-os. Reconstituiremos a dinâmica em torno do FUNDEF a fim de entender a sua constituição, suas regras e estrutura. A opção por relatórios oficiais é uma forma de fazer uma leitura primária da posição do MEC acerca de sua relação com os governos subnacionais.

O capítulo 3 está dividido em duas partes, sendo que a primeira será pautada pela relação entre Executivo e Legislativo, tendo o Presidencialismo de Coalização como principal referência. Na segunda parte focalizaremos o processo legislativo no Congresso Nacional em torno da Emenda nº 14 de 12 de Setembro de 1996 e da lei nº 9.424 de 24 de Dezembro de 1996. No capítulo 4 a reflexão será permeada pelos depoimentos de integrantes do alto escalão do MEC bem como de outros atores envolvidos nesse processo, como, por exemplo, integrantes do sindicalismo da área educacional, fazendo assim a reconstrução do **processo decisório** em torno da implementação. Por fim, no capítulo 5 faremos as considerações finais.

CAPÍTULO 1

Política Pública a partir de uma análise institucional: definindo os aspectos teórico- metodológicos

A intenção desse capítulo inicial é fundamentar teoricamente e metodologicamente as bases para análise do processo decisório em torno da implementação do FUNDEF. Buscaremos aprofundar o debate em torno da formação da agenda, do processo de implementação, e por fim trabalharemos a questão metodológica relacionada às políticas públicas.

1.1 Neo-institucionalismo: algumas definições

Uma perspectiva teórica que incorpore e identifique os conflitos a partir das posições diferenciadas nos marcos das instituições vigentes é salutar para entender a complexidade do processo decisório em torno das políticas públicas. Para os nossos propósitos teremos como aporte teórico-metodológico o *neo-institucionalismo histórico*. Esta abordagem nos dará base metodológica para analisar uma política pública específica, no caso a educação básica. Como bem apontam Hall e Taylor (2003), o *neo-institucionalismo* não diz respeito a apenas uma corrente unificada de pensamento. Constatam-se três escolas de pensamento, a saber, o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

A centralidade do *neo-institucionalismo* histórico como norteador teórico desse trabalho, se deve, portanto, ao fato dessa linha de pensamento agregar interpretações presentes tanto no institucionalismo da escolha racional quanto no institucionalismo sociológico.

Immergut (1998) afirma que no institucionalismo histórico a representação de interesses é balizada por atores coletivos e instituições pautadas em sua própria história. As políticas públicas são permeadas por uma relevante relação entre o econômico, o social e atores políticos que levam em consideração os múltiplos contextos. Diante disso, as demandas políticas que levam a formulação das políticas públicas expressam não somente as preferências individuais, mas também outros fatores institucionais que priorizam alguns interesses em detrimento de outros. Ao passo que tanto as instituições políticas como as políticas governamentais podem encorajar (ou desencorajar) a estratégia de mobilização de interesses por

criar um espaço de oportunidade política. Assim, as instituições não determinam comportamento, mas sim um contexto para ação, o que nos ajuda a entender por que atores fazem determinadas escolhas.

As decisões políticas são o resultado final de uma cadeia de decisões tomadas por diferentes atores que ocupam distintas posições institucionais, o que requer acordo entre os representantes em diferentes arenas políticas para se chegar a uma decisão política. O sucesso de uma proposta legislativa depende da quantidade de oportunidade de vetos distribuídos ao longo de uma estrutura de decisões. Caso os representantes do Executivo busquem aprovar uma política pública é fundamental a capacidade de viabilizar os votos favoráveis em todas as instâncias de decisões dessa estrutura. Já os grupos de interesse terão que demonstrar capacidade em ameaçar a aprovação da lei persuadindo os representantes a votarem contra (IMMERGUT, 1996).

Tendo como referência o *neo-institucionalismo histórico*, faremos uma breve comparação com o *neo-institucionalismo da escolha racional* e com o *neo-institucionalismo sociológico*. Aqui valem as constatações de Théret (2003), ao apontar que as instituições, em especial o direito e a constituição, têm um duplo papel podendo tanto constranger e desviar o comportamento humano quanto o de viabilizar os meios para a libertação das cadeias sociais. E nesse caso, para o *institucionalismo histórico* a instituição funciona enquanto uma forma de,

[...] regular conflitos inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria de poder, o que contrasta com a postura do institucionalismo sociológico e do institucionalismo da escolha racional, que a veem como uma solução para problemas de coordenação (THÉRET, 2003, p. 229).

Ao mesmo tempo o *institucionalismo histórico* e o *institucionalismo sociológico* têm uma crítica comum ao *institucionalismo da escolha racional* no que se refere a

[...] recusa de uma atitude funcionalista na definição e entendimento da gênese das instituições, ao não aceitar o exclusivismo da racionalidade instrumental como forma de explicar os comportamentos, ao descartar a ideia de uma intencionalidade pura, indo contra a monocausalidade, e na aceitação de que os resultados das ações são contingentes (THÉRET, 2003, p. 230).

Todavia o *institucionalismo histórico* se afasta do *institucionalismo sociológico* e se aproxima do *institucionalismo da escolha racional* quando dá ênfase “ao cálculo estratégico dos

atores, as instituições possuindo, para as duas posições, uma dimensão de libertação da ação individual e não apenas de constrangimento” (THÉRET, 2003, p. 231).

Importante também para o *institucionalismo histórico* é o desenvolvimento histórico. São assim adeptos de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependent*, em que “As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo que um dos principais fatores mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de trajetos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200).

Com isso, o *institucionalismo histórico* procura explicar a relevância das instituições enquanto elemento fundamental para influenciar esses trajetos. Em um primeiro momento é importante observar que:

[...] o modo como as “capacidades do Estado” e as “políticas herdadas” existentes estruturam as decisões ulteriores. Outros insistem no modo pelo qual as políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores, ao encorajarem as forças sociais a se organizar segundo certas orientações de preferências a outras, a adotar identidades particulares, ou seja, a desenvolver interesses em políticas cujo abandono envolveria risco eleitoral (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200-201).

Nesse contexto, buscaram “distinguir no fluxo dos eventos históricos períodos de continuidade e situações críticas, vale dizer, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo bifurcações que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200-201). Apesar de enfatizarem a relevância das instituições na vida política, em geral os teóricos do *institucionalismo histórico* buscam situar as instituições dentro de uma relação causal que leva em consideração outros fatores como as questões de desenvolvimento socioeconômico e a difusão de ideias.

Putman (1996) assevera que as instituições têm influência nos resultados, pois estas podem moldar não só a identidade, como também o poder e a estratégia dos atores de uma dada sociedade. Mas as instituições também são moldadas pela história e, neste caso os indivíduos podem escolher suas instituições. Em um primeiro momento o autor tem as instituições como uma variável independente, e neste caso, é observado como a mudança institucional influencia a identidade, poder e a estratégia dos atores políticos. Em um segundo caso, as instituições são consideradas como uma variável dependente, para que assim possa analisar como o desempenho

institucional pode ser condicionado pela história. O pragmatismo presente no desempenho das instituições é diretamente influenciado pelo contexto social.

Para Boschi (1999), a possibilidade de se institucionalizarem práticas de governança, está diretamente relacionada à maneira pela qual diferentes arranjos podem contrapor-se no sentido de neutralizar a tendência oposta ao clientelismo². Um contexto contrário ao clientelismo tem a ver com a instauração de práticas e estruturas horizontais que reduzem o impacto de relações desiguais. Essas práticas estruturais podem se constituir no reforço de vínculos associativos oriundos da mobilização coletiva no âmbito local, ou mesmo de estruturas representativas capazes de propiciar o controle de troca entre os atores envolvidos.

Ainda sobre o *institucionalismo histórico*, Marques (1997) pontua que este sanciona a ideia de que as instituições estruturam os contextos em que os atores se encontram, modificando suas estratégias. Rejeita, contudo, a ideia de que os atores “sejam maximizadores bem-informados e egoístas de suas preferências”, conforme advoga o *institucionalismo da escolha racional*. Para a primeira corrente citada, os agentes (na maior parte do tempo) seguem regras e normas sociais, sem necessariamente levar em consideração seus próprios interesses. As instituições nesse caso, “não apenas constroem as interações sociais, mas também alteram a conformação das preferências dos atores”.

Aqui vale as interpretações de Margareth Levi que, segundo Marques (1997), transita entre o *neo-institucionalismo histórico* e o *neo-institucionalismo da escolha racional*. Ao explicar o que causa a mudança institucional, Levi (1991) afirma que a mudança institucional é a “alteração de regras e nos procedimentos destas” o que leva determinados comportamentos alternativos serem estimulados ou reprimidos, ou seja:

Dada a minha caracterização de instituições formais como regras socialmente construídas que refletem uma distribuição particular de recursos de poder, segue-se que as instituições formais tornam-se suscetíveis à mudança na medida em que esta distribuição muda. A mudança é mais provável quando se verifica um aumento da eficiência de indivíduos que buscam a mudança e uma diminuição no poder de veto de indivíduos cujos interesses são servidos pelos arranjos institucionais correntes (LEVI, 1991, p. 84).

² Tendo por base a visão de Carvalho (1996), o clientelismo está relacionado com atores políticos que envolvem a concessão de benefícios públicos por meio de empregos, benefícios fiscais e isenções em troca de apoio político, sobretudo o voto. Ressalte-se que o clientelismo denota uma troca entre atores de poder desigual.

Dentro desse contexto, o tipo de norma que possui maior alcance para induzir a obediência, é no caso, o consenso contingente. Que para a autora:

A norma de *fairness* regula comportamentos porque oferece regras para os momentos em que o consentimento se faz necessário. E assim produz um tipo de consentimento que contém tanto um elemento normativo quanto um elemento utilitário: é a isto que chamo de consenso contingente. Se os arranjos correntes representam uma barganha aceitável e se os outros agem cumprindo expectativas usualmente tidas como razoáveis, então os arranjos institucionais podem ser considerados *fair*. Se os indivíduos estão convencidos de que a norma de *fairness* continua em operação, é maior a propriedade continua em operação, é maior a propriedade de que se comportem de acordo com as regras de conduta decorrente dessa norma. Uma norma de *fairness* é em geral coletivamente informada e adaptada. Ela se desenvolve através de um processo social e num contexto social de forma mais evidente do que um princípio moral; ela é relacional e contextual. (LEVI, 1991, p. 85).

O rompimento com o *consenso contingente* abrevia a mudança no momento que aumenta o poder de barganha dos atores que não aceitam ou reconhecem a legitimidade dos recursos coercitivos presentes. O foco nesse caso, para analisar o abandono, diz respeito a relação entre atores institucionais: “gerentes, empregados e clientes, em alguns casos; súditos ou cidadãos, em outros. Seus recursos e suas ações determinam a natureza da mudança institucional” (LEVI, 1991, p. 84).

Os custos da implementação podem ser extremamente altos, caso as instituições dependam exclusivamente da coerção para o processo de implementação de uma política. A alternativa viável por parte dos líderes das instituições é a viabilização de um contexto de anuência voltado para os que serão impactados pela política definida (LEVI, 1991).

Em relação ao *institucionalismo da escolha racional*, Tapia e Gomes (2003) insistem que essa linha preocupa-se com as interações estratégicas, que nesse caso são preferências dadas e são exteriores a interação.

Aqui valem as observações de Tsebelis (2009). Segundo o autor, investigar a forma como são tomadas as decisões que fundamentam a elaboração das leis é o enfoque da teoria dos *atores com poder de veto*. A teoria dos *atores com poder de veto* focaliza a forma como ocorrem mudanças programáticas, ou no *status* (legislativo). Para tanto, é necessário que um certo número de atores, sejam eles individuais ou coletivos, concordem com essa mudança. Esses atores são denominados *veto players*, ou melhor, *atores com poder de veto*.

Tsebelis (2009) ainda explicita que tanto a constituição (institucionais) quanto o sistema político (partidários) “especificam os atores com poder de veto”. Se a origem dos atores com poder de veto é o jogo político, então podemos classificá-los como *atores partidários com poder de veto* (*veto players*). A configuração dos *atores com poder de veto* dependerá das peculiaridades de cada sistema político. Cabe destacar ainda que os *atores com o poder de veto* são organizados por instituições políticas em uma ordem para se chegar a tomada de decisão política, isto é:

Os atores com poder de veto específico que apresentam propostas do tipo “pegar ou largar” aos outros autores com poder de veto, detêm o controle das políticas que substituem o *status quo*. Chamo tais atores com poder de veto de estabelecadores ou definidores da agenda. Aqueles que estabelecem a agenda precisam fazer propostas aceitáveis aos outros com poder de veto (caso contrário, as propostas serão rejeitadas e o *status quo* será preservado). De fato eles escolheram entre os possíveis resultados aqueles que mais preferem (TSEBLIS, 2009, p. 17).

1.2 Metodologia

Este estudo será realizado a partir da análise e descrição das características e particularidades que definem os mecanismos e nuances da complexa relação entre a União e as condições políticas mais amplas no contexto de uma formulação histórico-social específica, expressa pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1999 a 2003), que teve a frente do Ministério da Educação o economista Paulo Renato de Sousa. Para tanto, faremos uma avaliação de processo sobre a implementação do FUNDEF. Buscaremos analisar as relações entre os vários atores que nortearam sua implementação, tendo em vista a proposição inicial do fundo. Neste caso, a avaliação de processo é o melhor caminho para entendermos a complexidade em torno da relação entre União, governos subnacionais e outros atores que participaram desse processo.

É importante frisar que avaliação de processo difere de uma análise de impacto. Figueiredo e Figueiredo (1986) apontam que a ***avaliação de processo*** tem como foco aferir a eficácia, e se um programa está sendo (ou foi) implementado a partir das diretrizes formatadas para a sua execução e se o seu objetivo atingirá (ou atingiu) as metas propostas. Já a análise de impacto tem uma amplitude maior, sendo mais complexa, pois se relaciona aos efeitos do programa sobre a população alvo, buscando estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as mudanças nas condições sociais.

O objetivo central deste trabalho é pesquisar o *processo decisório* em torno da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14 (1996), e regulamentado pela Lei n.º 9.424 (1996). Assim, buscaremos discutir e analisar o *processo decisório* no qual se ancorou a política pública de educação básica, mas precisamente do ensino fundamental.

Observamos um conjunto importante de atores (figura 1) que tinham relação mais direta e que, por isso mesmo, poderiam criar obstáculos ou mesmo facilitar a implementação do FUNDEF. A relevância da elite do governo central que seria o núcleo formado pela presidência da república, integrantes do primeiro escalão e outros assessores diretos próximos ao chefe do executivo. No Poder Legislativo, Câmara dos Deputados e no Senado Federal havia a oposição, tendo sua maior força no Partido dos Trabalhadores - PT, e a base aliada. Em relação aos governos subnacionais, os Governadores e Prefeitos. Somam-se a isso os órgãos de representação como o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

FIGURA 1. Mapa dos atores



A escolha metodológica deu-se em virtudes das escolhas teóricas, a partir desse pressuposto a pesquisa será operacionalizada através de análise documental feita a partir de

relatórios oficiais. Faremos ainda o uso de entrevistas com integrantes do alto escalão do MEC no governo Fernando Henrique Cardoso e outros atores que tiveram protagonismo nesse processo. Assim, analisaremos fatores que influenciaram a ação do programa e as condições básicas para que lei e/ou decisão dessa política fosse eficaz no sentido de modificar o *status quo*.

Para tanto, serão consultados documentos sobre: i) o FUNDEF, a legislação sobre o tema e outros projetos de lei; ii) relatórios governamentais e matérias veiculadas em jornais impressos; iii) Os Anais do Congresso nacional quanto ao processo legislativo.

Serão usadas entrevistas semiestruturadas com os economistas Barjas Negri, Ulysses Cidade Semeghini, a socióloga Maria Helena Guimarães e o relator da Emenda 14 José Jorge. Também entrevistamos dois ex-representantes da Confederação dos Trabalhadores em Educação, CNTE, Carlos Abicalil e Francisco das Chagas Fernandes e um representante da entidade no Conselho Nacional da Educação (CNE), João Monlevade. As entrevistas terão como enfoque questões acerca do equilíbrio federativo em torno do FUNDEF, como o programa viabilizou consenso no governo e suas relações com os municípios. O foco será a análise da perspectiva dos atores a partir das entrevistas realizadas, bem como pelo do processo legislativo em torno da Emenda 14 e de sua regulamentação, a saber, lei 9.424.

As entrevistas terão um caráter qualitativo, sendo relevante para investigarmos o desenvolvimento e compreensão das relações entre os atores que tiveram relação com o processo de implementação do FUNDEF. A compreensão do contexto político-econômico dos entrevistados, suas motivações, atitudes, neste caso são condições fundamentais. Assim, as entrevistas serão pautadas por perguntas que direcionem os entrevistados a falarem sobre o processo de implementação e sua interface com as outras áreas do governo Fernando Henrique, em particular a econômica.

Acrescenta-se que o perfil do chefe do Ministério da Educação no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso era bem distinto dos anteriores³ – Paulo Renato de Souza um economista, professor do Instituto de Economia da Unicamp, universidade na qual também foi reitor.

Por elites do governo federal (ou central) entendemos o núcleo central formado pelos atores *visíveis*, a saber, a presidência da república, com os integrantes do primeiro escalão e outros assessores diretos próximo ao chefe do executivo (pessoas com perfil mais técnico do que

³ Como veremos mais a frente, em sua maioria quadros políticos do Partido da Frente Liberal, PFL.

político), que tiveram um papel fundamental para implementação da agenda de reformas do governo FHC.

Nessa estrutura, há alguns nomes de destaque que estiveram à frente da formulação da política educacional na gestão Paulo Renato. São eles: os economistas Barjas Negri (secretário-executivo do FNDE), Ulysses Cidade Semeghini (Diretor do Depto. de Acompanhamento do FUNDEF), a socióloga Maria Helena Guimarães de Castro (Presidente do INEP, Secretária-executiva e Secretaria de Ensino Superior). Havia nesse grupo uma origem comum no debate a partir do Núcleo de Estudo de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade de Campinas (Unicamp). Outros quadros também relevantes são: Iara Glória Areias Prado (Secretária de Educação Fundamental) e Eunice Ribeiro Durham (Secretária Nacional de Política Educacional, Secretária Nacional de Educação Superior).

Um fato a se notar é que houve um insulamento⁴ dos ministérios da área social bem como no Ministério da Fazenda, como aponta Melo (2010). Para o Ministério da Educação, o presidente nomeou Paulo Renato de Souza que representava um quadro técnico de seu partido, o PSDB, já para fazenda o nomeado foi o economista Pedro Sampaio Malan da PUC/RJ. Ao menos no plano teórico, os dois ministros citados tinham perspectivas opostas no que diz respeito à condução da política econômica. O segundo aspecto é que as reformas na área social tiveram uma íntima relação com a política econômica o que levou a um conflito interministerial. Mas de alguma forma esses ministérios tiveram que dialogar para chegar a um consenso sobre as propostas implementadas, antes (e depois) de serem enviadas para o Congresso.

Dentro desse contexto, as questões que nortearão esse trabalho são: i) qual teria sido o papel dos quadros técnicos à frente do MEC? ii) Houve conflito interministeriais ? Onde houve consenso e conflitos? iii) Como conciliar interesses políticos com as atividades gerenciais? iv) A margem que os governos locais tinham para operacionalizar os recursos pode nos ajudar a entender o processo de implementação? v) Quem seriam os atores com poder de veto, ou seja, os *veto players*? O por que do foco no ensino fundamental? vi) Qual teria sido o papel dos atores ligados aos sindicatos e outros setores ligados à área educacional? Como se deu a oposição no

⁴ O insulamento burocrático diz respeito ao processo pelo qual, há uma proteção em torno do “[...] núcleo técnico do Estado, contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas” (NUNES, 2003, p. 32). Em síntese, é considerada uma estratégia para fazer frente ao clientelismo, por meio da criação de “ilhas de racionalidade” assim como de especialização técnica.

parlamento? Como se deu a adesão, ou seja, a não resistência à implementação do FUNDEF? Como se deram os conflitos federativos?

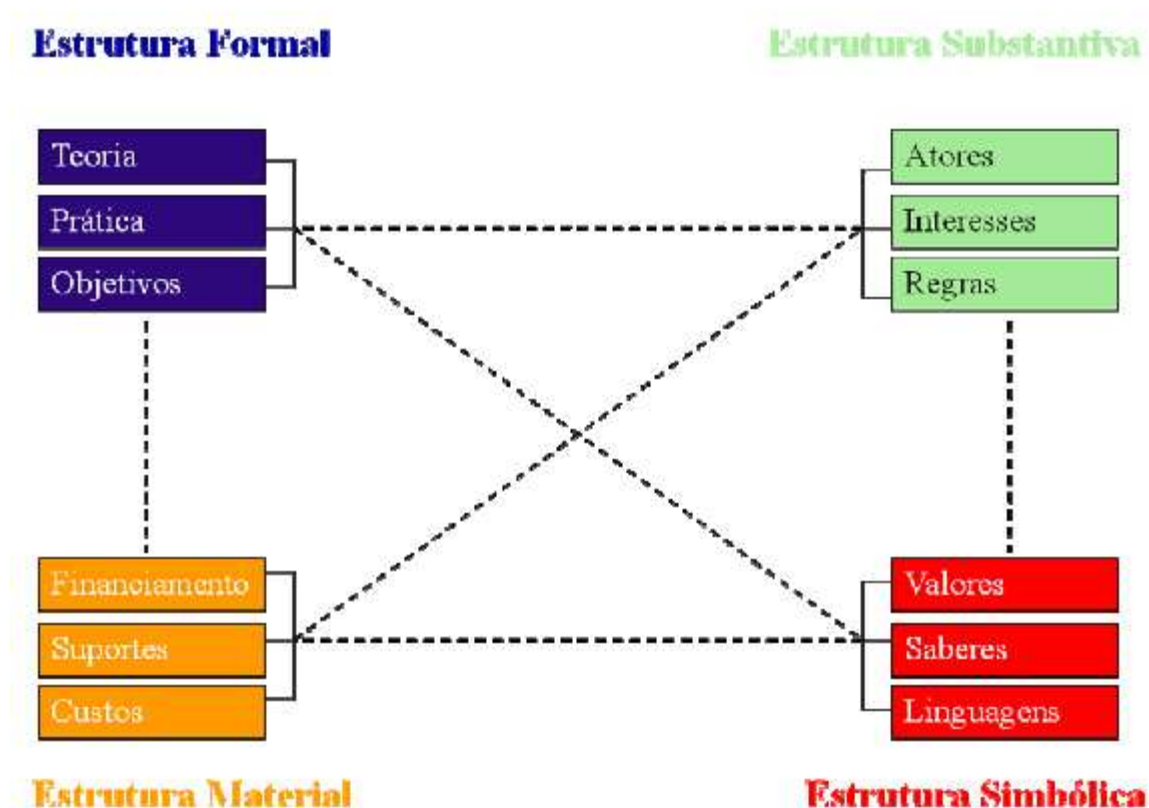
1.3 Política Pública: uma proposta de análise

A política pública resulta de um complexo conjunto de relações institucionais que se dão entre o Estado e a sociedade e deve ser compreendida num contexto que leva em consideração as várias modalidades de relações sociais travadas entre os atores e instituições. Além disso, a política pública deve ser “analisada enquanto uma forma contemporânea de exercícios do poder nas sociedades democráticas”, resultado de uma complicada institucionalidade que se dá na relação entre o Estado e a sociedade, compreendida num contexto que leva em consideração as relações sociais travadas no âmbito da economia (DI GIOVANNI, 2009).

Di Giovanni (2009) faz uma proposta de análise de política pública a partir de quatro diferentes ângulos: i) estrutura formal, aquela que é fundamentada pela teoria, práticas e resultados; ii) estrutura substantiva que é norteada por atores, interesses e regras; iii) estrutura material que tem em sua composição o financiamento, suportes e custos; e por fim iv) a estrutura simbólica em que os valores, saberes e linguagens são os elementos chaves. Ressalte-se que a reflexão em torno das políticas públicas não se dá pela justaposição de cada elemento, mas também pelas relações de mútuas interferências, veja o diagrama 1.

Vale destacar que o *neo-institucionalismo histórico* nos fornece um padrão referencial para entender todos os condicionantes externos do processo de desenvolvimento de uma política pública ou de um programa, também parece ser necessário entendê-la a partir de suas estruturas internas. Para tanto optamos, pela análise das estruturas, i) formal, ii) substantiva, iii) material e iv) simbólica.

Diagrama 1



Fonte: Di Giovanni (2009).

Inicialmente é importante frisar, que a estrutura formal diz respeito aos aspectos relativos aos elementos exteriores da intervenção da política pública, já que estabelece as relações indissociáveis entre uma “teoria”, com um conjunto de resultados. A teoria pode abarcar “um grande rol de informações sobre conteúdo técnico, político, cultural e ideológico tanto da intervenção, quanto da situação social na qual busca intervir”. Enquanto as práticas demonstram a natureza operacional da política, isto é, “quais e quantas medidas e ferramentas foram selecionadas *vis-à-vis* o terceiro elemento almejados, ou efetivamente alcançados”.

Na estrutura substantiva, segundo Di Giovanni (2009), as políticas públicas são tidas como atividades sociais e, diante dessa acepção de cunho sociológico, viabilizam-se tendo como intermediação as ações sociais baseadas por um mínimo de padronização e institucionalização. Nesse caso, os agentes sociais e os atores norteiam suas intervenções por condutas dotadas de objetivos implícitos e explícitos, ou melhor, interesses. Logo, os atores são pessoas, grupos ou

instituições que participam direta ou indiretamente do contexto de formulação, da implementação e dos resultados de uma dada política.

Di Giovanni (2009) entende que os interesses não são difusos, podendo assim ser agrupados, “para efeito de análise, em determinadas ordens, segundo as lógicas subjacentes à ação dos atores”. Nesse contexto, foram agrupados a partir de três ordens, a saber, i) interesses econômicos (corporativos e/ou individuais); ii) interesses políticos (de agentes políticos tecnoburocráticos); e por fim, iii) interesses de reprodução social (portadores de carências ou de demanda específicas), as quais foram atribuídas lógicas próprias que nesse caso, são respectivamente:

- I. Lógica da acumulação de capital;
- II. Lógica da acumulação de poder político;
- III. Lógica de acumulação de recursos de bem estar.

Diagrama 2



Fonte: Di Giovanni (2009).

Ressalte-se que as “regras são, na prática, leis, normas, convenções formais consuetudinárias, padrões morais e éticos, costumes, linguagens, práticas cristalizadas, que criam pautas comportamentos para cada um e para o conjunto de atores”, que restringem ou apontam as direções de uma ação. Há sempre a possibilidade de superposição de interesses, assim como do surgimento de contradições entre os atores. Em grande medida tal questão representa a “ocorrência de alianças e oposições que podem ou não acontecer no espaço das regras, acontecendo também ou não no espaço da legalidade ou legitimidade” (DI GIOVANNI, 2009).

Di Giovanni (2009) assinala ainda que enquanto a estrutura substantiva diz respeito às questões sociais e políticas de uma *policy*, a estrutura material vislumbra os aspectos econômicos, ou seja, sua exequibilidade e sustentação material como, o financiamento, custos e suportes. O volume, o contexto e as regras que pautam o financiamento comprovam, por um lado, a natureza e as modalidades de vínculos que se estabelecem entre a *policy* e o entorno econômico, e, por outro lado, sua situação e posicionamento nas relações entre o Estado e o mercado.

Num primeiro momento, é possível observar o posicionamento de uma política, não simplesmente como uma intervenção ou um resultado, mas também enquanto uma prática que ocorre no próprio interior da economia, tendo como foco um sentido que vai além da visão ingênua que separa, ou opõe, a arena das políticas do campo econômico. Já num segundo momento, as formas de financiamento são reveladoras das concepções presentes em torno da política pública nas relações entre poder público e mercado, de forma que expressam ideologias vigentes, posicionamentos exitosos no embate redistributivo, assim como, o posicionamento da *policy* na agenda estatal e no contexto macroeconômico (DI GIOVANNI, 2009).

No que diz respeito ao custo, há uma íntima relação com as condições de viabilização da atuação do Estado. Há ainda os suportes, que é fundamental na estrutura material, já que não “existe qualquer política pública que se esgote em si mesma, como uma totalidade fechada. Assim, os suportes materiais de uma *policy*, podem ser definidos no seu interior, ou mesmo, extremamente, em outras políticas correlatas” (DI GIOVANNI, 2009).

Na estrutura simbólica, fica claro que as *policies* são realidades sociais orientadas,

[...] por conhecimentos racionais (saberes) desenvolvidos na prática de mais de um século de intervenção do gênero. Ao considerarmos a especificidade das políticas públicas particulares, salta aos olhos, que tal diversidade se afirma nas diferenças de formais, substantivas e materiais, mas afirma-se sobretudo em *linguagens* específicas,

que são universos de comunicação próprios (e apropriados) que estabelecem os vínculos entre os diversos tipos de atores de uma dada arena política (DI GIOVANNI, 2009).

Note-se ainda que a escolha metodológica desse trabalho pressupõe um olhar sobre *policy analysis* a partir de três dimensões, a saber: i) dimensão institucional, isto é, *polity* a ii) processual que diz respeito a *politics*, e a iii) dimensão material, que diz respeito a *policy*. A primeira diz respeito à ordem do sistema político balizada pelo sistema jurídico bem como pela estrutura institucional do sistema político-administrativo. A segunda está relacionada ao processo político, que em geral leva ao conflito, quando se refere à determinação de objetivos, assuntos e às decisões de distribuição. Enquanto a terceira se relaciona aos conteúdos definidos, como o desenho dos programas políticos, questões técnicas e o significado material das decisões políticas (FREY, 2000).

Contudo, o presente trabalho não limitará a *policy analysis* fundamentada apenas nos *conteúdos das políticas, policy*. Nesse caso, tanto a dimensão institucional, *polity*, como a dimensão processual, *politics* terão relevância, portanto, nos utilizaremos das três dimensões. Ademais conforme argumenta Frey (2000), essa é uma direção do próprio *neo-institucionalismo* que observa não somente as *instituições em si*, mas também os atores políticos desse processo.

Um ponto relevante se refere ao fato das políticas, (*policies*), serem construídas a partir do diálogo entre as redes (*policy network*), e as arenas, (*policy arena*), bem como pelo o ciclo da política pública, (*policy cycle*). Para Heclo (1978)⁵ citado por Frey (2000), as *policy network*⁶ referem-se às diferentes relações entre as diferentes instituições, assim como grupos dos poderes executivo e legislativo e ainda setores da sociedade civil que estejam na origem da implementação de uma *policy*.

Já os processos de conflitos e de consenso dentro da política dizem respeito a *policy arena*. Para Lowi (1992) citado por Frey (2000), há nesse caso, uma antecipação “para processo decisório em torno da implementação da política pública” por envolver reações e expectativas das pessoas que venham a ser afetadas pela ação estatal.

Em relação ao *policy cycle* este deve ser analisado enquanto uma arena estratégica onde se verifica uma relativa indistinção não apenas entre os implementadores e formuladores,

⁵ HECLO, Hugh. "Issue networks and the executive establishment", in: Athoni King (Hrsg.): *The new American Political System*, Washington D.C., 1978, p. 87 -124.

⁶ As *policy network* são de grande importância para as pesquisas voltadas para as políticas públicas, principalmente em um contexto de conflitos e de coalizão no cenário político administrativo.

mas também do público alvo do programa. O processo de implementação neste caso é observado “como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam e os recursos entre os atores são objeto de barganha”.

Ainda sobre o *policy cycle* é importante observar os formuladores e implementadores, assim como uma rede complexa que soma os *Stakeholders*⁷, e os beneficiários que sustentam a política pública. Acrescenta-se a esse contexto, os “*nós críticos*” que, nesse caso, são os pontos no tempo em que questões que dizem respeito ao momento de crise representam um contexto de aprendizagem na dinâmica do programa (BARROS SILVA; MELO, 2000).

1.3.1 Estado e Política Pública

Marques (1997) destaca que é fundamental observar as estratégias dos vários atores para compreensão das ações do Estado. A relevância dos agentes estatais e das corporações profissionais e suas ações para os resultados das políticas públicas também são de grande relevância.

Skocpol (1995) pontua que a autonomia do Estado não é uma varável fixa e estrutural dos sistemas de governo, pois as perspectivas estruturais de ações autônomas se transformam com um tempo, no momento em que as organizações de coerção e administração experimentam transformações internamente nas relações com os grupos sociais e com os grupos representativos do governo. As ações autônomas estatais buscam caminhos no sentido de reforçar a autoridade, assim como a longevidade política. Uma das possíveis características das ações autônomas do Estado se dá por meio do fortalecimento das prerrogativas dos grupos de funcionários do Estado o que leva a produção políticas distintas das quais os atores sociais reivindicam.

Os diversos tipos de Estados não apenas realizam as atividades decisórias e coercitivas de diversas formas, mas também originam várias concepções que influenciam o comportamento dos grupos e classes sociais. As formas de ação coletiva pelas quais os grupos reivindicam políticas, ou os dirigentes buscam conseguir apoio estão determinadas parcialmente pelas estruturas e atividades do Estado. Conjuntamente analisadas, tanto as estruturas da administração pública quanto das organizações políticas partidárias são relevantes para selecionar as questões políticas que venham a fazer parte da agenda. Note-se que as necessidades

⁷ Segundo Barros Silva e Melo (2000) os *stakeholders* são aqueles grupos envolvidos pela política que passam a ter grande importância nesse processo. O contexto que sustenta as políticas deve identificar os atores que dão sustentação, bem como os mecanismos de negociação.

organizativas do governo e dos partidos levam a temas similares, ao passo que no momento da mobilização dos grupos para um determinado caminho, outros grupos tendem a fazer mais reivindicações nesse mesmo sentido (SKOCPOL, 1995).

Os significados da vida política, e das formas coletivas das quais os grupos adquirem consciência dos objetivos políticos e trabalham para alcança-los, não surgem apenas das sociedades, mas nos pontos de encontros do Estado com a sociedade. De um lado, os Estados podem ser considerados como organizações em que os funcionários podem perseguir seus objetivos, alcançando-os com maior ou menor eficácia dependendo dos recursos estatais disponíveis em relação aos marcos sociais vigentes. Por outro lado, o Estado pode ser analisado enquanto uma forma mais abrangente, ou melhor, como configurações de organizações e de sua ação que influencia nos significados e métodos da política para os grupos e classes presentes em uma dada sociedade (SKOCPOL, 1995).

1.4 A formação da agenda

Por que algumas questões têm maior relevância na agenda⁸ governamental do que outras? A resposta tem a ver tanto com os meios pelos quais os atores passam a conhecer essa questão, como nas formas pelas quais essas situações foram definidas enquanto um problema. No que se refere aos meios, o debate gira em torno de indicadores, os eventos focos bem como os *feedback*. Nesse caso, uma mudança significativa desses indicadores pode chamar atenção das autoridades. Um acontecimento chave, algum tipo de desastre, mesmo uma crise, até uma experiência pessoal poderá levar a um contexto de maior atenção para algumas questões em detrimento de outras. Ao passo que tal evento tem impacto apenas momentâneo, caso não haja um acompanhamento de uma indicação mais precisa da existência real de um determinado problema (KINGDON, 2007).

Cabe destacar que as questões também podem ser incorporadas na agenda a partir da “percepção pré-existente ou por uma combinação desse evento com outros similares”. Por fim, as autoridades podem acessar as situações através do “*feedback*” de programas existentes sejam eles formais”, como o acompanhamento da rotina sobre custos ou pesquisas de avaliação de

⁸ Agenda aqui é entendida enquanto uma lista de temas ou problemas que fazem parte em um certo momento de uma maior atenção, tanto dos agentes públicos como de setores da sociedade civil que tenham uma relação mais estreita com esses agentes estatais (KINGDON, 2007).

programas, ou aqueles informais como reclamações que chegam, por exemplo, ao parlamento (KINGDON, 2007).

Para Subirats (2007) um problema pode ser considerado uma construção analítica. As várias partes envolvidas terão interpretações diferentes em torno do problema que se pretende resolver. Os problemas, entretanto, são oportunidades para incentivar o avanço das ações do Poder Público e isso ocorre através de um contínuo processo de aprendizagem.

Kingdon (2007) afirma que no momento em que uma situação é definida enquanto um problema, ela passa a ser prioritária na agenda governamental. Alguns problemas por serem prementes viabilizam sua própria agenda. Ao ser definido como urgente algumas interpretações são favorecidas e algumas alternativas são enfatizadas, ao passo que outras saem da pauta.

Os *policy entrepreneurs*, aqueles que investem nas políticas públicas, viabilizam recursos significativos no sentido de convencer as autoridades acerca das concepções presentes nos problemas, para que as autoridades tenham a mesma visão que eles têm do problema. Importante frisar que a forma que será definida e reconhecida o problema impactará os resultados. Os *policy entrepreneurs* podem ser políticos eleitos, burocratas, lobistas pesquisadores oriundos da academia ou mesmo jornalistas (KINGDON, 2007).

Quanto aos participantes do processo decisório, há uma distinção entre os *visíveis* e os *invisíveis*. Os atores *visíveis* são os que têm um protagonismo muito grande nos meios de comunicação e com o público em geral, são eles: o presidente da república e seus assessores diretos como ministros de Estado, um grupo de parlamentares que mais se destaca, a própria mídia e outros atores que estão intimamente ligados ao processo eleitoral, como os partidos e os comitês de campanha. Já o grupo dos atores *invisíveis* são os acadêmicos, funcionários do congresso, e burocratas de carreira. Em geral é o grupo dos *visíveis* que define a agenda, ao passo que o grupo dos *invisíveis* consegue influenciar significativamente na escolha das alternativas (KINGDON, 2007).

A partir de um contexto de alternativas, cabe questionar: como as políticas públicas são filtradas? O que, em última instância, direciona maior atenção para algumas políticas públicas? São duas as respostas: “i) as alternativas são geradas e filtradas na dinâmica própria das políticas públicas; e ii) o envolvimento dos participantes relativamente invisíveis que são especialistas na área específica dessas políticas” (KINGDON, 2007, p. 231). Ressalte-se que a

comunidade dos especialistas (*os invisíveis*), geram alternativas, propostas e soluções, podendo nesse caso trabalhar junto a grupos de interesses.

Para analisarmos o surgimento de alternativas para as políticas públicas é preciso observá-la enquanto um processo de seleção. Num primeiro momento há um montante de ideias muito pouco organizadas. A partir desse contexto há um longo processo de “amaciamento” – os *policy entrepreneurs* passam então a criar uma esfera de defesa de suas propostas. No período de desenvolvimento das políticas públicas, a reelaboração é mais relevante do que as transformações. Os *entrepreneurs* ao investirem em pessoas e ideias tem uma importância maior do que os que formulam as políticas públicas. Esse longo processo de “amaciamento” é fundamental para possíveis mudanças nas políticas públicas. Há nesse período a possibilidade da exposição em fóruns sobre o tema (KINGDON, 2007).

Para Subirats (2007) convém questionar por que um problema uma vez identificado recebe a atenção do poder público e outros não. Para um problema vir a fazer parte de um programa de atuação estatal, o autor destaca o seguinte: i) um tema ou uma questão que alcance proporções de uma crise; ii) quando está norteado por uma peculiaridade que o diferencia de outros problemas mais gerais; iii) quando uma séria questão causa um contexto emotivo e chama a atenção dos meios de comunicação; iv) quando um determinado tema vai adquirindo uma importância macro; v) questões ligadas a legitimidade do poder e que incidem diretamente no núcleo central do poder público; vi) temas que alcançam uma relevância pública por representar com tendências e valores do momento.

O problema tido como urgente, ou melhor, o que seria o momento propício para uma agenda de políticas públicas, é um campo de oportunidades para os defensores de uma nova iniciativa, como também para os *entrepreneurs*. É o momento oportuno para que esses afirmem que suas propostas trarão a melhor solução para o problema suscitado. Entretanto, no que se refere à agenda governamental, haverá um arcabouço de temas que dispensam maior atenção dos servidores públicos – assim os atores *visíveis* estabeleceram a ação estatal, permeada exclusivamente pelos problemas políticos (KINGDON, 2007).

1.4.1 Do processo de implementação

Inicialmente, é importante ressaltar que a implementação pode modificar concepção das políticas públicas. Em geral os programas são permeados por duas dimensões, que podem ser

analiticamente desagregadas: “i) objetivos e ii) uma metodologia ou estratégia pela qual pretende-se que estes objetivos sejam atingidos.” A descrição da estratégia é uma opção entre o conjunto de possibilidades, o que sinaliza se um mesmo objetivo pode ser alcançado por meio de várias modalidades de ação. Para criar um programa estatal, não são todas as esferas das instituições públicas que possuem autoridade, pois, para a formulação presume-se uma dada inserção institucional em funções de algum nível de centralização de autoridade (ARRETCHE, 2001).

Os objetivos e estratégias de um programa exprimem as decisões e as escolhas de uma autoridade central, o que supõe um complexo processo decisório, e em geral é implementado por agentes (locais) que não participaram do processo de formulação. A implementação pode ser outra fase do “percurso” de um programa, ou seja, momento em que são desenvolvidas as atividades pelas quais se pretende que os objetivos, tidos como cobiçáveis, venham ser consolidados. Apesar da possibilidade de ocorrer coincidência entre a figura dos formuladores com a figura dos implementadores, tal fato não é comum de acontecer (ARRETCHE, 2001).

Para Van Meter e Van Horn (2000) o estudo da implementação é uma dimensão fundamental para análise das políticas, ao disponibilizar um entendimento que os sistemas alcançam ao não converterem os objetivos gerais em serviços públicos. Entendimento esse, que leva em consideração questões relacionadas às trocas e controles nas organizações. Cabe destacar que a dimensão das trocas necessárias e o grau de consenso em torno das metas por parte dos atores constituintes no processo de implementação são essenciais.

Não surpreende o fato de grande parte das políticas se localizarem nas categorias “grandes mudanças/ baixa propensão ao consenso” e “mudanças menores, alta propensão ao consenso”. No caso dos programas que exigem grandes mudanças, os conflitos são mais frequentes em torno das metas por parte dos agentes principais, dificultando assim o consenso e levando-as a evoluírem em torno de prolongadas controvérsias. Contudo, apesar do consenso em geral seguir grande parte das políticas públicas que pressupõem mudanças menores, não é incomum deparar-se com casos de políticas que correspondam à categoria de mudanças menores com consenso baixo (VAN METER; VAN HORN, 2000).

A eficiência da implementação resulta em parte do tipo de política em questão, e dos fatores específicos que favoreçam ou dificultem a efetivação dos objetivos do programa. A hipótese é de que aquelas políticas que acarretam grandes mudanças e, ao mesmo tempo,

possuem um alto grau de consenso terão mais êxito em sua implementação em comparação com aquelas que pretendam mudanças menores, mas que sejam norteadas por um consenso escasso. Conclui-se assim, que o consenso em prol das metas é a variável que exerce uma maior influência sobre o processo de implementação, e não o elemento de mudança (VAN METER; VAN HORN, 2000).

Apesar da relevância das normas e objetivos para arbitrar/julgar a implementação, a política pública tem outros elementos, como os fundos e outros incentivos para incitar ou mesmo facilitar sua implementação. Acrescentam-se ainda quatro fatores complementares: a comunicação entre as organizações; os mecanismos de indução; as características das agências responsáveis pela implementação e a influência do ambiente econômico, social e político. Cada um desses fatores está composto por diversas variáveis. É importante que as normas e os objetivos sejam bem compreendidos pelos encarregados da implementação. Mas essa questão não é tão simples assim, dadas as distorções que ocorrem entre um nível e outro. O êxito da implementação, em muitos casos, relaciona-se aos mecanismos e procedimentos institucionais que possibilitam às autoridades responsáveis pela implementação atuarem de acordo com as normas e objetivos da política (VAN METER; VAN HORN, 2000).

As relações entre os organismos – instâncias de governos – são de grande relevância para a indução e monitoramento das políticas. Essas relações podem ocorrer a partir de atividades de assessoria e assistência técnica, auxiliando os subordinados na interpretação dos regulamentos e orientações federais. Os funcionários federais podem ainda respaldar-se em uma variedade de sanções, tanto positivas quanto negativas (VAN METER; VAN HORN, 2000).

A implementação pode ser vista como um jogo em que uma autoridade central busca induzir aqueles agentes responsáveis, isto é, os implementadores, a trabalharem em prol dos objetivos que lhe são alheios. Diante disso, com intuito de alcançar adesão em torno dos objetivos e do desenho do programa, uma estratégia de incentivos é fundamental. A estrutura dos incentivos pode ser uma variável bastante relevante para explicar parte significativa da dificuldade da instituição central em alcançar o sucesso na implementação. A implementação é, na verdade, uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores localizados em diferentes condições na estrutura governamental (ARRETICHE, 2001).

Van Meter e Von Horn (2000) pontuam que existem três elementos em relação ao comportamento dos atores /instituições encarregados pela implementação que podem afetar a execução da política: “1. Seu conhecimento (compreensão e discernimento) da política; 2. A orientação de respostas, aceitação, neutralidade; 3. A intensidade de sua resposta”. Os que têm uma preferência contrária podem até desafiar abertamente os objetivos do programa.

Já Sabatier e Mazmanian (2000) buscam identificar variáveis básicas direcionando o foco nos aspectos das formulações legais que influenciam os acontecimentos posteriores. Apesar da atenção em torno das políticas regulatórias tradicionais, ou seja, aquelas que as instituições governamentais procuram alterar no comportamento de grupos objetivos específicos através de algumas modificações menores, o marco pode ser usado também em outros tipos de políticas como, por exemplo,

- (i) As que pretendem modificar o comportamento dos burocratas que trabalham diretamente “em campo”, mediante diretrizes legais; (ii) As que pretendem modificar o comportamento dos funcionários locais e estaduais mediante a imposição de condições para a concessão de fundos (SABATIER; MAZMANIAN, 2000, p. 325).

Sabatier e Mazmanian (2000) informam que é importante efetivar esforços adicionais no sentido de conceituar e explorar empiricamente a vinculação entre o comportamento individual e o contexto político, econômico e legal da ação. A “implementação é o cumprimento de uma decisão política básica”, contextualizada em geral a partir de um estatuto. Quando bem formatada, a decisão identifica o (os) problema(s) que deve(m) ser atacado(s), estipula o(s) objetivo(s) a alcançar e “estrutura” o processo de implementação de diversas maneiras.

CAPÍTULO 2

Da Nova República ao governo FHC: uma retomada da política educacional

Nesse capítulo faremos primeiramente uma retomada histórica da política social no Brasil, bem como da política educacional da Nova República. Analisaremos o Ministério da Educação em um contexto de reformas, a partir do governo Sarney, e dos governos Collor e Itamar. As políticas públicas e federalismo no governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de um debate recente, também terá destaque. Traremos a tona questões acerca dos novos quadros da área social no governo FHC, bem como a formação da agenda do governo Fernando Henrique Cardoso para área educacional. Buscaremos descrever a arquitetura do sistema educacional brasileiro e a estrutura do MEC. Sobre o FUNDEF, faremos uma descrição, analisando a dinâmica em torno desse Fundo a partir da Emenda 14 e de sua regulamentação, a Lei 9.424.

2.1 Política Social e o caso brasileiro: dois olhares para mesma questão

A intenção agora é situarmos o debate sobre a construção do Estado Social brasileiro, a partir de perspectivas diferentes. Enquanto Draibe defende que os Governos Collor e FHC tiveram caminhos contrários no que se refere aos direitos sociais baseados na Carta de 1988, Fagnani afirma que ambos os governos representaram “contra-reformas” liberalizantes.

Antes porém, faz-se necessário salientarmos que em meados da década de 1980 a perspectiva de um amplo projeto de reformas permeado por uma diretriz democrática, desenvolvimentista e redistributiva, já estava na agenda das forças oposicionistas ao regime autoritário. A centralidade dessa direção passava pela construção de um *Estado Social, universal e equânime*. A primeira expressão dessa agenda se deu pelo documento “Esperança e Mudança: uma Proposta de Governo para o Brasil”, escrito por membros do PMDB em 1982. Em 1984 o projeto reformador fora *assimilado* pela “Frente Liberal”, bloco que representava dissidências da base política do regime autoritário que logo viria fazer do Partido da Frente Liberal, (PFL) atual Democratas (DEM).

O caminho da construção do Estado Social encontrou alguns obstáculos. Constatamos neste caso um duplo movimento: por um lado os altos dirigentes do executivo procuravam esterilizar o projeto reformista através de medidas que visavam a descontinuidade das iniciativas

que estavam sendo implementadas entre os anos de 1985-1986. Por outro, o viés clientelista ganhava força na burocracia do poder central. Pois, desde o início

[...] o objetivo era colocar obstáculos à tramitação do projeto reformista progressista na ANC. Todavia, com a vitória obtida pelos setores comprometidos com esse projeto no processo constituinte, a estratégia dos setores retrógrados, capitaneados pela presidência da República, passou a apoiar-se na difusão da tese falaciosa e alarmista de que o Brasil ficaria "ingovernável" com a nova Constituição. (FAGNANI, 2005, p. 345).

Nesse contexto, foi organizado o Centro democrático, o Centrão, um bloco de parlamentares suprapartidários com uma perspectiva conservadora. Tendo a diretriz do governo como referência, essas forças retrógradas representavam os que estavam descontentes quanto ao rumo da Assembleia Constituinte. Isso representou maior poder político à direita no parlamento, o que levou já a partir de 1987 um campo de atuação desfavorável às forças reformistas.

Já no segundo semestre de 1984 foi organizada a “Aliança Liberal” que tinha como meta disputar as eleições indiretas no Colégio Eleitoral para presidência da República. Um ponto importante é que o governo da Nova república, já em 1985-1986 veio a incorporar essa perspectiva reformista (FAGNANI, 2005).

No início dos anos 80 o sistema de proteção social brasileiro caracterizava-se por ter muito baixa capacidade de melhora da equidade social. Assim, ainda não tinha sido suficiente para constituir uma relação entre o desenvolvimento social com o desenvolvimento econômico do país. O modelo de *Welfare State* aqui consolidado era do tipo conservador, fundamentado por uma intervenção social apenas sancionadora da distribuição primária da renda e da riqueza. Sendo dessa forma, coerente com o modelo histórico de desenvolvimento econômico, o qual entendia que o progresso social era puro e simplesmente “um resultado mecânico do crescimento econômico” (DRAIBE, 2005, p.5).

A década de 80 estava pautada por algumas particularidades, a saber:

[...] a combinação da formidável concentração de recursos no Executivo Federal com uma extremada fragmentação institucional, bastante porosa à feudalização e balcanização das decisões; os fortes desperdícios e ineficiências das máquinas públicas, somadas à sistemática desfocalização de alvo, tendente a beneficiar menos os mais necessitados e, finalmente, as densas redes de parcerias, estímulos e subsídios ao setor privado, projetando um alto grau de privatização, tanto pela crescente presença do setor privado produtor de serviços sociais (muito alavancado pelo investimento público)

quanto pela introdução da lógica e dos interesses privados e particularistas nas arenas decisórias. (DRAIBE, 2005, p. 7).

Na agenda de reforma dos anos 80, as políticas sociais aparecem direcionadas para mudanças fundamentais na democratização, no aumento de sua eficácia assim como de sua efetividade. Nesse caso, repensar a herança do autoritarismo, significava, em parte, reordenar as políticas sociais, para que essas passassem a ser permeadas por mais equidade, vislumbrando assim um contexto de democracia. Nesse escopo estava a diminuição das desigualdades e a busca pela consolidação dos direitos sociais, a partir de políticas sociais universais, direção essa muito bem posta no texto constitucional de 1988 (DRAIBE, 2005).

Constata-se que a perspectiva que buscava a reforma social enquanto condição para a democratização do país esbarrou, inicialmente, nos limites impostos pela crise econômica e de suas consequências sobre o aumento da demanda e diminuição dos recursos. Diante dessas restrições de ordem econômica, a agenda reformista dos anos 80 também encontrou resistência no clientelismo e nos fortes privilégios corporativistas ainda presentes na estrutura do Estado. Entretanto, a concepção pautada no universal e na igualdade, mesmo sendo absorvida pela carta de 1988, não teve força suficiente para fazer frente à apropriação privilegiada dos recursos por categorias sociais particulares. Esse círculo reformista foi então frustrado (DRAIBE, 2005).

Fagnani (1999) demonstra que a intervenção do Estado brasileiro nas políticas sociais no período de transição democrática (1985/90) foi negociada a partir de uma grandiosa e homogênea coalizão de atores políticos, em que se consolidou entre as elites um pacto conservador. Havia a “ala conservadora” que buscava viabilizar a obstrução da agenda de reformas progressistas. Esse movimento conservador se fortalecia já no ano de 1987, momento em que ocorria a fragmentação da Aliança Democrática.

Na metade dos anos 90 é possível, segundo Draibe (2005), verificar que conjuntamente com a implementação de medidas que angariavam inovações institucionais formadas ainda na década anterior, o olhar otimista acerca do primeiro ciclo reformista dos programas sociais chegava ao fim. Dentre as razões postas, “o fracasso de sucessivos planos de estabilização e a crescente instabilidade inflacionária, revelando o modo quase patrimonial de defesa da velha riqueza sob forma de novos benefícios para os beneficiários de sempre” (DRAIBE, 2005, p. 9).

Ainda de acordo com a autora, já no ano de 1995 a agenda de reformas sociais posta sob a administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi permeada por um “duplo legado de forte impacto institucional”: por um lado, existia ainda a experimentação pautada na agenda de reforma anterior, do outro, a entrada em cena de um novo arcabouço institucional fundamentado

[...] em matéria de diretrizes, orientações e, no plano concreto dos interesses, de atores de envergadura, ingredientes todos eles preservados e alimentados nessa nova etapa que era também de consolidação democrática – e, de outro, o “terreno vazio” resultante do desencanto com as utopias reformistas dos anos 80 – bastante preparados, certamente, pela força das novas ideologias e valores de corte liberal, alimentados e alinhado com regras e os rumos do estrito ajustamento fiscal (DRAIBE, 2005, p. 9).

Draibe (2003) entende que

[...] poucas foram as reformas radicais das políticas sociais nos dois ciclos reformistas da história brasileira recente. No governo Fernando Henrique, *reformas parciais* ocorreram no ensino fundamental, na previdência social e na saúde, e foram *introduzidas* ou iniciadas na educação infantil, no ensino médio, nos programas de inserção produtiva (microcrédito) e nos programas de combate à pobreza (DRAIBE, 2003, p. 75).

Segundo Draibe (2003) as orientações reformistas do governo, no período de 1995 a 2002, não foi permeada por um conjunto de diretrizes privatizantes voltados para os serviços públicos. Nesse caso, as inovações institucionais não teriam trilhado um caminho voltado para o Estado Mínimo. Na verdade, ocorreu o inverso, pois as propostas gerais, as inovações e as alterações implementadas nos serviços sociais públicos buscaram o aperfeiçoamento, reforço, bem como o aumento do impacto redistributivo, enfim, foram avanços na eficácia e não a sua substituição ou mesmo privatização. A autora entende que as políticas sociais, universais e focalizadas caminharam conjuntamente dentro da estratégia dos programas de enfrentamento da pobreza. Tal fato ocorreu ainda nos programas universais básicos, em particular nas áreas de educação e saúde.

Contudo no entendimento de Fagnani (1999) houve uma incompatibilidade entre a política macroeconômica e a estratégia de desenvolvimento social do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, pois segundo o autor o ajuste protagonizado amplia “a exclusão e

destrói as bases financeiras e institucionais do Estado, fragilizando sua capacidade de intervenção em geral e, de forma particular, no campo das políticas sociais” (FAGNANI, 1999, p. 159).

Para o economista, o caminho da desestruturação do Estado Social avançou significativamente a partir de 1990. O que deu margem para “um novo ciclo de reformas agora contra-reformas, liberais e conservadoras”. Essa dinâmica foi ancorada por profunda restrição financeira imposta ao gasto social. Somando-se a isso, o esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista, levou a uma reorganização das elites políticas do país, sendo que estas optaram por ser subserviente a um projeto liberal, já no início do governo Collor. Iniciava-se assim, “um novo ciclo de contra-reformas liberais”.

Assim, o caminho para desmontagem dos direitos sociais garantidos pela Carta de 1988 estava aberto. Em um primeiro momento, isto é, de março de 1990 a outubro de 1992, observa-se a formulação de uma agenda de reformas que direcionada à revisão do texto constitucional (prevista para ocorrer em 1993). As elites buscavam engendrar essa revisão, que não ocorreu. Nestes termos “a estratégia do governo visava a obstruir ou desfigurar os direitos sociais no processo de regulamentação da legislação constitucional complementar” (FAGNANI, 2005, p. 379). Nesse cenário as políticas sociais passaram por um processo de desorganização burocrática.

No período de 1993-2002 constata-se a segunda fase desse processo. No momento em que o senador Fernando Henrique Cardoso assume o Ministério da Fazenda, ocorre uma retomada do “reformismo liberalizante”, com o início da implementação do Plano Real. Mas “No primeiro mandato presidencial de FHC (1995-1998), esse ciclo de contra-reformas foi intensificado e se estendeu ao longo do seu segundo mandato (1999-2002)” (FAGNANI, 2005, p. 379).

Note-se que o contexto de indefinição política e econômica após *impeachment* do então Presidente Collor abriu espaço já em 1993 para uma inflexão importante na agenda do governo federal, ampliando assim a sua presença na condução e coordenação em âmbito nacional. Com o início da gestão do presidente Itamar Franco (1993-1994), esse processo foi retomado, em cenário que fora pressionado por setores organizados que tinham a Constituição de 1988 como parâmetro (FAGNANI, 2005).

Com pressão do movimento sanitaria e dos defensores da Lei Orgânica da Assistência Social, a partir de 1993 o governo federal e o parlamento tomaram medidas no

sentido contrário à desfiguração ocorrida no governo Collor, tendo o texto constitucional como base. Essa direção foi acolhida já a partir de 1995 pelo governo FHC. Isso ocorreu também na educação fundamental, onde o MEC inaugurou uma postura que rompia com as características tradicionais que até então dominavam esse ministério, a saber, os quadros do PFL, nesse caso,

O traço comum e positivo dessas iniciativas foi o desenho de um arranjo institucional que prevê responsabilidades compartilhadas pelas três esferas de governo, na perspectiva da descentralização político-administrativa. Nesse modelo, baseado em pactos de cooperação federativa, o governo federal não se exime de responsabilidades: além do cofinanciamento, assume a coordenação e o planejamento em âmbito nacional. Entretanto, o paradoxo do período em análise é que esses impulsos positivos foram sistematicamente minados pela política macroeconômica (FAGNANI, 2005, p. 434).

No contexto dos anos 90, isto é, nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, houve uma continuidade no que se refere à política social implementada. Essa continuidade tem a ver com uma tensão entre dois “paradigmas antagônicos”. Por um lado o Estado Mínimo de outro “o embrionário Estado de Bem estar Social” fundamentado na Constituição de 1988 (FAGNANI, 2009).

Em síntese, para o autor acima,

[...] no período 1993-2002, houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, central e hegemônica na agenda governamental, e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social. Em primeiro lugar, essa estratégia acarretou aumento da crise social, percebida, sobretudo, pela notável desorganização do mundo do trabalho e seus efeitos sobre o emprego e a renda. Em grande medida, esse movimento foi consequência da estagnação econômica, implícita no Plano Real (FAGNANI, 2005, p. 433).

2.2 O Ministério da Educação em um contexto de reformas

A mobilização de um conjunto de atores que militavam na área educacional foi de suma importância para formatação da agenda voltada para educação pública no país. Nesse sentido, faz-se necessário citar no início dos anos 1980 as Conferências Brasileiras de Educação, e outros atores como a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior, (ANDES), o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação do Brasil (CONSEB).

A agenda reformista voltada para educação tinha como destaque a regulamentação da emenda constitucional 23/83 do então Senador João Calmon. Essa emenda propunha a

obrigatoriedade da União aplicar “nunca menos de 13% e os estados e municípios 25%, no mínimo da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Esse contexto pressionou o presidente José Sarney a aprovar a “Emenda Calmon” já no início de sua gestão (FAGNANI, 2005).

Ao longo do processo inicial da Nova República, o Ministério da Educação esteve sob a responsabilidade de quadros importantes do Partido da Frente Liberal- PFL (atual DEM). Nomes como Marco Maciel (15/03/85 a 14/02/86) e Jorge Bornhausen (14/02/86 a 05/10/87) estiveram à frente desse ministério. Em meados de 1985 o então ministro da educação Marco Maciel explicou quais seriam as prioridades para sua gestão:

[...] a postura do MEC, nesse particular, é a de erigir a educação básica da população em prioridade nacional – considerando que é primeiramente nesse nível que se efetiva a democratização das oportunidades educacionais e a formação da população para participação plena do cidadão na vida cultural e política do País. O programa “Educação para Todos – Caminhos para a Mudança” nos oferece uma primeira orientação para ação. Nele está delineado o nosso compromisso com a ampliação da oferta de oportunidades educacionais de educação, de modo a atingir todos aqueles que se encontram na faixa de 7 a 14 anos. Para tanto, o ministério desenvolverá sua programação no sentido de apoiar técnica e financeiramente os sistemas estaduais e as redes municipais de ensino (MACIEL, 1985, p. 3).

Nos próximos parágrafos faremos uma análise da política educacional do governo Sarney voltada para o ensino fundamental⁹. Inicialmente, constata uma série de problemas no ensino fundamental, tais como a existência de aproximadamente quatro milhões de crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos ausentes dos bancos escolares. Adicionalmente, havia, nessa mesma faixa etária, um grupo de sete milhões de crianças que não estavam alfabetizadas, mesmo frequentando as escolas de ensino fundamental.

Ao mesmo tempo, para uma população total de 24.251.162 crianças e adolescentes em idade escolar, incluindo aqueles que frequentavam a instituição escolar sem um ganho qualitativo na aprendizagem, havia um déficit de 11 milhões de vagas no sistema de ensino, o que corroborava com a tese de que o Brasil ainda não tinha universalizado o acesso ao ensino fundamental. Sobre fatores internos do sistema de ensino, outro dado do MEC demonstrava que no ano de 1984 dos 204 mil estabelecimentos escolares que estavam em atividade, 134 mil ou

⁹ As nossas referências serão dois relatórios sobre a situação social do Brasil realizado pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp de 1985 e 1986.

67% situavam-se em ambientes físicos bastante precários, sendo formados apenas por uma sala de aula. Desse total, 127 mil ou 95% estavam localizadas no meio rural, enquanto que os 5% restante localizavam-se no meio urbano.

Diante deste contexto, foi proposto pelo MEC para os anos de 1985/1986 o Plano de Ação Imediata (PAI), que buscava intervenção emergencial e que também foi a base para formulação do Programa “Educação para Todos”, PET. As ações subsequentes do PET dar-se-iam a partir dos desdobramentos do PAI. Quatro objetivos faziam parte do escopo prioritário desse programa, que deveria iniciar-se no segundo semestre de 1985 estendo até 1986. Um focava as questões “externas” à escola, por meio do Programa de Assistência ao Estudante, subdivido em Programa de Assistência ao Estudante no Programa de Nacional do Livro Didático, PNLD e o Programa Nacional do Material Escolar, PNME. Enquanto que a outra parte, referente às questões internas ao sistema escolar, visava avançar nas oportunidades de acesso ao sistema escolar e na valorização do magistério. Em resumo o Programa Educação para Todos, PET, propunha:

[...] definição de uma proposta política pedagógica em consonância com os reais interesses da sociedade e que preserve as peculiaridades locais e regionais; reestruturação da 1ª série do 1º grau, com vistas à melhoria da qualidade do ensino; revisão dos critérios de avaliação e promoção; elevação da jornada escolar para no mínimo quatro horas diárias; valorização do magistério através do estabelecimento de um piso salarial condigno, de normas democráticas para seleção e recrutamento, de planos de carreira que valorizem o mérito e a experiência, de amplos programas de aperfeiçoamento do magistério, além de revisão dos programas de formação de professores, ampliação dos recursos financeiros e regularização de seus fluxos; ampliação das possibilidades de acesso e retorno à escola do 1º grau, através da recuperação e expansão de sua rede física e da utilização, em caráter provisório, de espaço não - especificamente à escola, e também através do provimento dos equipamentos de uso coletivo (NEPP, 1985, p. 268).

Já no ano de 1987, dois movimentos foram realizados pelo governo Sarney na área educacional. Um novo documento foi lançado para os órgãos do executivo visando ações para os próximos cinco anos (1987-1991). Observavam-se avanços em relação aos documentos anteriores na medida em que não focava apenas o ensino fundamental, mas em todas as etapas da educação. Destaque-se também um segundo documento que propunha a formatação dos programas que comporiam o Projeto Nordeste Educação, e que seria financiado pelo Banco Mundial. Nesse

programa estavam presentes prioridades educacionais para os próximos 15 anos e que deveria direcionar as políticas para os nove estados da região em seus planos quinquenais.

Ressalte-se que as ações propostas pelo PET poderiam ter sido fortalecidas e ampliadas no ano de 1987, mas não foi isso que aconteceu. O programa que incluiu uma gama de reivindicações e sugestões de grupos da sociedade civil, chegando inclusive a formatar um esboço de uma política pública para a área educacional a partir do diagnóstico da situação da educação no país, foi “esquecido” pelo executivo federal. Em seu lugar, o MEC voltou suas atenções para o programa organizado em 1987.

O documento apresentado pelo MEC para o quinquênio 1987-1991 apresentava alguns problemas, a começar pelo fato de sua elaboração não ser de domínio público, e, nem mesmo, por setores envolvidos no campo educacional. O processo decisório ficou restrito e centralizado aos gabinetes ministeriais, algo que o PET buscava romper. Houve uma ausência para o ensino fundamental de uma referência institucionalizada para reverter os péssimos indicadores, o que demonstrava descontinuidades e a falta de um debate com a sociedade civil.

O segundo movimento mencionado, ainda em 1987 que diz respeito a elaboração e planejamento do “Projeto Nordeste Educação”, voltada para escola básica, com ações propostas até o ano 2000, teve uma outra conotação. Na região em que se concentravam os piores indicadores educacionais, as propostas tiveram uma participação mais efetiva de órgãos gestores e executivos regionais, deixando vislumbrar, ao menos naquele momento, um viés descentralizador das decisões. A prioridade estava centrada no enfrentamento das deficiências nas séries iniciais e na ampliação da cobertura. Seriam, então, necessárias ações voltadas para os professores e para a democratização da gestão escolar, bem como programas articulados de apoio aos alunos com propostas pedagógicas das unidades escolares. Isso tudo, contando com financiamentos articulados com as diretrizes gerais do programa.

Uma das hipóteses para essa abertura na participação do programa voltado para o Nordeste é que, no momento de sua elaboração, a presidência de duas instituições de grande relevância na área educacional - a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino - UNDIME e do Conselho de Secretários (estaduais e do distrito federal) de Educação - CONSED - estavam sediadas nessa região. Tal fato teria facilitado uma pressão política sobre o governo federal. Somando-se a isso, o Projeto Educação Nordeste era parte integrante do Projeto Nordeste que vinha sendo implementado desde o ano de 1985, balizado por um processo decisório que se

pautou por uma metodologia de inclinação mais descentralizadora, e que envolveu a representação de alguns setores organizados da sociedade civil tais como, movimentos populares, confederação de trabalhadores e sindicatos.

Ao mesmo tempo, tanto o documento organizado pelo poder central, como o Projeto Educação Nordeste, incorporaram as questões principais diagnosticadas pelo PET em relação ao ensino fundamental. Entretanto, as diretrizes mencionadas pelo governo federal nos dois documentos de 1987 foram norteadas mais por intenções gerais, deixando de esclarecer como se daria a viabilização, e a incorporação das metas organizadas a partir do PET.

No caminho do continuísmo autoritário, outra ação de grande envergadura do MEC, a saber, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) teve sua gestão permeada por uma centralização na burocracia central desse ministério. A nova República até então não tinha rompido com o modelo privatista do espaço público, dado que o PNLD concentrava o mercado de livros em um conjunto restrito de editoras. Na merenda escolar estava presente a mesma concepção de gestão política, ou seja, a centralização. O Programa Nacional do Material Didático (PNMD) propunha distribuir materiais didáticos para alunos, professores, salas de aula e unidades escolares da rede pública de ensino fundamental em todo território nacional, sendo, todavia, também marcado pela forte centralização. Apesar do Programa Nacional da Merenda Escolar - PNAE, fazer parte do discurso reformista no sentido da descentralização, isso não ocorreu mesmo após alguns ensaios (FAGNANI, 2005).

Fagnani (2005) aponta que mesmo sendo parte integrante da agenda do governo Sarney em 1985, a reestruturação da política educacional, já a partir do ano de 1986 seria de difícil operacionalização. Isso decorre da heterogeneidade do pacto de transição no qual o governo estava inserido, potencializado pelas divergências entre conservadores e progressistas. As reformas do setor educacional passaram então para a Assembleia Nacional Constituinte e que teve uma trajetória bastante difícil, com as discussões sendo polarizadas pelos defensores da escola pública em contraposição os que defendiam a escola privada. Como afirma Almeida, (1995) as tentativas de descentralização e desconcentração foram por demais incipientes - o governo não conseguiu redefinir as funções da União e dos governos subnacionais voltadas para coordenação das políticas sociais.

Durante o período em questão, é possível afirmar que o governo Sarney não conseguiu implementar uma agenda de reformas consistentes para fazer frente aos problemas

fundamentais da área educacional. A síntese de sua gestão nessa relevante área social pode ser resumida enquanto estratégias que já estavam presentes no regime autoritário e que teve continuidade em seu governo, como uma excessiva centralização das ações do MEC, a privatização do espaço público, o assistencialismo e o clientelismo. Até esse momento o Brasil ainda estava órfão de uma política efetiva voltada para a educação básica, já que os programas foram mal formulados e havia ainda problemas de sobreposição, além do início de outras ações sem dar continuidades às políticas já iniciadas.

2.3 Política Educacional: de Collor a Itamar

A constatação inicial da equipe do governo do Presidente Fernando Collor de Mello para área de educação foi que havia baixas taxas de conclusão do ensino fundamental bem como altas taxas de repetência e evasão escolar. A direção das ações do governo para solucionar os problemas citados pautava-se pela: “expansão da rede de escola; adequação curricular; e fomento aos programas de apoio ao estudante” (CASTRO; MENEZES, 2003, p.8). Entre as questões relevantes estava o pacto federativo em torno da política educacional, com a perspectiva de maior colaboração entre a União e os governos subnacionais. Um fato, porém, que merece destaque no breve governo do presidente Collor foi a passagem de três ministros na pasta da educação: Carlos Chiarelli, de 15/03/90 a 21/08/91, José Goldemberg, de 02/08/91 a 04/08/92, e Eraldo Tinoco Melo, de 04/08/92 a 01/10/92 (CASTRO; MENEZES, 2003).

A União teria uma função complementar, focalizando suas “energias” na *coordenação do processo de formulação* da política pública de educação fundamental. O apoio da União para com os governos subnacionais se daria através de recursos financeiros e cooperação com mão de obra técnica especializada. Havia uma retórica governista fundamentada na modernização das ações do Estado na área educacional, o que priorizava a eficiência, transparência e a descentralização. Contudo, o Plano de Trabalho Anual (PTA) sistematizava um caminho oposto, qual seja a continuidade da centralização burocrática da gestão do programa. O Ministério da Educação continuava tendo como pré-requisitos para o financiamento de projetos e a concessão de recursos, o crivo da alta-burocracia do MEC. Sendo que não existiam critérios técnicos para essas ações (CASTRO; MENEZES, 2003).

As ações do MEC como o Programa Nacional de Material Escolar (PNME) foi afetado por grandes cortes de recursos o que levou sua desativação entre 1991 e 1992. O

Programa Nacional do Livro Didático (PNDL) voltado para a distribuição de livros didáticos continuava com sua gestão centralizada – cartelizada por algumas empresas do setor que tinham uma íntima relação com o poder central. Sem falar que esse programa também foi afetado pela falta de recursos (CASTRO; MENEZES, 2003).

No que se refere à organização do Ministério, constata-se uma continuidade da fragmentação estrutural. Havia assim um grande número de órgãos na estrutura do ministério, o que levou não só, a superposição das políticas da pasta, como também a uma disputa interna por recursos. Somando-se a isso, a forma como foram coordenadas as ações complementares de assistência ao corpo discente, reforçou algo que já existia em governos anteriores, ou seja, a centralização da gestão da política educacional (CASTRO; MENEZES, 2003).

Acerca das condições de infraestrutura da rede física das escolas do ensino fundamental, o MEC propôs como matriz de suas ações o projeto denominado Centro Integrados de Atenção à Criança (CIACS). Tal projeto era baseado nos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPS), que foram implementados sob a idealização do antropólogo e educador Darcy Ribeiro no estado do Rio de Janeiro, sob a gestão de Leonel Brizola. Uma das principais críticas ao projeto relacionava-se aos seus altos custos, pois enquanto o governo direcionava vultuosos recursos para os CIACS, a infraestrutura física de grande parte das escolas do ensino fundamental continuava em uma situação bastante crítica (CASTRO; MENEZES, 2003). A política educacional do governo Collor pautou-se muito mais pela retórica, do que por ações efetivas. Os problemas herdados continuaram, como por exemplo, má gestão dos programas, centralização e clientelismo.

Para Castro e Menezes (2003) o que se percebeu foi o anúncio de muitos planos e metas, como ações voltadas para solucionar a redução do analfabetismo, universalização do ensino fundamental planos de atendimento as crianças, mas que não foram implementadas. Vale lembrar que o breve governo Collor foi bastante conturbado politicamente. Lamounier (2005) aponta que já no final de 1990 percebia-se o “isolamento político”, do então presidente, que ainda tentou alguma resposta, a partir da nomeação de um ministério de grande notabilidade, mas seu governo já não tinha mais forças suficientes para ter continuidade.

Todavia, no governo Itamar Franco verificam-se princípios de uma nova agenda voltada para a política educacional. É o início de um processo de mudança institucional, visando romper com determinados comportamentos herdados e ao mesmo tempo estimular outros. O

governo viabilizou um contexto com participação de um conjunto de atores da área educacional, e teve como ministro da educação Murílio de Avellar Hingel (01/10/92 a 01/01/95). Nota-se a relevância das conferências¹⁰ realizadas, pois colaboraram para colocar na agenda política do país a importância da educação. Como observaremos o debate dessas conferências foi base para implantação da política educacional do governo Fernando Henrique, em particular para formulação do FUNDEF. Esse contexto é resultado da participação de comitativas que representaram o país em importantes Conferências. Em 1990 em Jomtien, na Tailândia, foi realizada a Conferência de Educação para Todos. Esse grande evento foi idealizado por importantes instituições como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O resultado dessa Conferência deu-se através de constatações consensuais voltados para sanar as necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos. A formulação da estratégia se daria por meio da elaboração de Plano Decenal de Educação para Todos, em particular em nove países que apresentavam baixos indicadores de seus sistemas educacionais. Esses nove países eram: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão. Dentro desse contexto, o Ministério da Educação e do Desporto, como o articulador da política educacional, elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos.

Foi então criado um Comitê Consultivo e um Grupo Executivo, sendo que estes contavam com a participação de representantes do MEC, da UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação), do CONSED (Conselho dos Secretários Estaduais de Educação), assim como de outras instituições governamentais e não governamentais. Dentro desse contexto, em maio de 1993 foi realizada a Semana Nacional de Educação para Todos, que teve a participação de importantes atores da *sociedade civil*. Várias questões foram debatidas nessa semana no que se refere à educação básica. O plano decenal foi então norteado pelo Compromisso Nacional de Educação para Todos, documento assinado por representantes do poder público e da sociedade civil. Abaixo constatamos as metas propostas para o período de dez anos.

I) incrementar, em cerca de 50%, os atuais níveis de aprendizagem nas matérias do núcleo comum, tomando como referência os novos padrões

¹⁰ Um fato a se notar é que, conforme argumenta Castro e Menezes (2003), o debate internacional sobre educação influenciou de forma significativa as proposições na área educacional.

de conteúdos mínimos nacionais e de competências básicas a serem determinados para o sistema;

II) elevar a, no mínimo, 94% a cobertura da população em idade escolar; - assegurar a melhoria do fluxo escolar, reduzindo as repetências, sobretudo na 1ª e 5ª séries, de modo a que 80% das gerações escolares, do final do período, possam concluir a escola fundamental com bom aproveitamento;

III) criar oportunidade de educação infantil para cerca de 3,2 milhões de crianças do segmento social mais pobre;

IV) proporcionar atenção integral a 1,2 milhões de crianças e adolescentes através do Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente (PRONAICA), em áreas urbanas periféricas;

VI) ampliar o atendimento de jovens e adultos, priorizando a faixa de 15 a 19 anos, de modo a oferecer oportunidades de educação básica equivalente a quatro séries para 3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de subescolarizados (MEC, 1993, p. 7).

Vejamos agora outras propostas do Plano Decenal:

- Universalização do acesso das crianças ao ensino fundamental;
- Equalização e correção das disparidades educacionais entre as regiões do país;
- Valorização do magistério através de três variáveis: carreira, condições de trabalho e Qualificação;
- Profissionalização da gestão das organizações educacionais em todas as suas instâncias;
- Maior liberdade para as ações inovadoras locais;

Diante disso, convém ressaltar que a direção das medidas do MEC propunha a gestão descentralizada e foco na universalização do acesso. Outra questão de grande relevância diz respeito aos mecanismos de financiamento, buscando criar critérios objetivos para a alocação dos recursos e que tivessem impacto nas desigualdades regionais. O governo editou uma portaria (43/93) que organizava um Grupo de Trabalho para viabilizar as diretrizes a qual estaria baseada a descentralização do o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Até 1994, o que se verificou em particular, foi um processo de estadualização (CASTRO; MENEZES, 2003).

Outra medida do governo no sentido da descentralização deu-se por meio da Lei 8.913/1994, que instituiu normas para a descentralização da merenda escolar. Lei essa considerada a primeira efetiva no caminho da descentralização dos programas de assistência a

corpo discente – movimento este que no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso se aprofundou. Acrescenta-se a esse processo, os programas de livro didático e material escolar, mais o Programa Nacional do Transporte Escolar (PNTE) (CASTRO; MENEZES, 2003).

Uma ação também relevante do Governo Itamar Franco, se refere à realização do Pacto Pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, tido como fundamental no contexto do Plano Decenal de Educação Para Todos. Neste documento ficaria delineada a matriz das ações voltadas para o magistério como, competências, responsabilidades, planos de carreiras entre outras propostas. Vejamos alguns pontos das propostas para o magistério que julgamos importantes para essa pesquisa. Note-se que os quatro itens abaixo sintetizam a gênese da nova agenda voltada para política educacional, daí a importante contribuição do governo Itamar para construção de um marco institucional. Assim, ficavam desenhados os princípios de uma gestão modernizadora, contrário ao clientelismo.

- financiamento das ações de valorização do magistério, estrutura das fontes e dos usos dos recursos federais, estaduais e municipais, remuneração do magistério, planos previdenciários dos ativos e inativos, projeções de demandas e impacto de pisos salariais e índices de produtividades ascendentes;
- reestruturação e sistematização dos programas de formação continuada do magistério, articulando-os à formação inicial e aos projetos pedagógicos dos diferentes sistemas ensino;
- revisão dos atuais estatutos e planos de carreira do magistério, de modo a valorizar a formação inicial e continuada dos docentes, bem como sua competência e dedicação profissional;
- instituição do regime de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais, em que, pelo menos 25% do tempo seja destinado a atividades extra-classe, como planejamento, preparação de material, ações junto as famílias e à comunidade, pesquisa, formação continuada e outras atividades requeridas pelo projeto pedagógico da instituição educacional para a promoção do sucesso escolar.

Uma questão, contudo, chama a atenção: a fragmentação institucional, uma marca das ações na área educacional que se manteve (CASTRO; MENEZES, 2003). Contudo, essa fragmentação institucional exigia ações do Estado de grande envergadura para fazer frente à precária situação do ensino básico, nesse caso, fazia-se necessário a criação de um mecanismo para buscar entre outras coisas, a coordenação federativa bem como a consolidação de um maior protagonismo da União para essa etapa da educação.

Acrescenta-se a isso, o fato de que algo presente nos governos anteriores começa a se deteriorar, a saber, o chamado “sistema de vazamentos” - forma pela qual as clientelas políticas ligadas aos grupos que estavam à frente do MEC conseguiam ter suas demandas atendidas “por fora”. Isso por conta de critérios mais transparentes para a alocação dos recursos. Apesar do contexto em que Itamar Franco assumiu o governo, é possível afirmar que houve um primeiro movimento buscando institucionalizar alguns mecanismos importantes na política educacional, em particular a descentralização. Outra questão de grande relevância foi a abertura para o diálogo com diversos atores sociais ligados a educação (CASTRO; MENEZES, 2003).

2.4 Políticas públicas e Federalismo no governo Fernando Henrique Cardoso: revisando o debate recente

Em que pese a ampla autonomia dos governos subnacionais conquistada em 1988, na segunda metade da década de 1990, constata-se uma reversão desse quadro em questões associadas às operações de crédito bem como na decisão de gastos, dado a falta de uma regulamentação dos dispositivos constitucionais (VAZQUEZ, 2010). E a principal argumentação para restringir a autonomia dos governos subnacionais estava na política econômica – o Plano Real – e que tinha dois objetivos:

[...] direcionar recursos descentralizados e esforços dos indicadores sociais através das reformas sociais dos programas sociais universais, sob um contexto de restrição orçamentária da União (b) adequar o comportamento fiscal dos governos locais aos objetivos macroeconômicos do governo federal, implicando em profundas transformações na estrutura brasileira (VAZQUEZ, 2010, p. 94).

Para consecução destes objetivos foi criada uma série de mecanismos de coordenação federativa sob forte atenção do governo federal. E neste caso, tais medidas estavam em consonância com a estratégia do governo de alcançar a estabilização macroeconômica, logo fazia-se necessário instrumentos como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Desvinculação da Receita da União (DRU), bem como reformas sociais a partir de uma estratégia de vinculação de receitas dos três entes federativos. Foram criados fundos específicos para o financiamento da educação de maneira a direcionar esse gasto. Nessa estrutura, o governo federal é o responsável pelo desenho enquanto os municípios executam a gestão das políticas sociais (VAZQUEZ, 2010).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04/05/2000) instituiu um conjunto de normas e restrições às gestões fiscais da União, Estados e municípios, como a limitação do endividamento e de gastos, visando regras para um orçamento mais equilibrado. Por ser uma forma de regulação sobre o comportamento fiscal dos governos subnacionais, a União exerce controle, o que torna um empecilho jurídico para que esses entes federativos possam ameaçar as metas de inflação bem como do superávit primário. Ao mesmo tempo, essa lei prevê punições para a não aplicação dos recursos constitucionais vinculados, como, por exemplo, na área da educação (VAZQUEZ, 2010).

Sobre o processo decisório em torno da Lei de Responsabilidade Fiscal, Leite (2011) aponta que inicialmente é preciso entender que o gradativo agravamento da crise fiscal dos governos estaduais bem como de seus bancos, e ainda com a chegada do Plano Real, os chefes dos executivos estaduais ficaram bastante enfraquecidos em suas relações com a União. A tramitação do projeto de Lei que instituiu a LRF foi rápida, levando em consideração sua complexidade. A Lei foi aprovada em 13 semanas no Congresso nacional, mesmo exigindo maioria qualificada para ser aprovada, e ainda não sofreu grandes alterações em sua passagem pelo legislativo no que se refere ao mérito do texto entre a versão apresentada pelo executivo federal e a que saiu da câmara alta.

É importante notar, entretanto, que os atores envolvidos nesse processo como os governadores e prefeitos tiveram posturas diferentes em relação ao apoio, ou não, à Lei. Apesar de algumas críticas, em particular no caso do governo do estado de São Paulo, não houve mobilização no sentido de pressionar os representantes do estado no parlamento para votarem contra. A ação dos governadores não foi pautada enquanto *atores com poder de veto*, mas sim como facilitadores, sugerindo inclusive, propostas para aperfeiçoar as normas que estivessem direcionadas para aos seus interesses (LEITE, 2001).

Já a ação dos prefeitos direcionou forças no sentido de pressionarem suas bancadas contra a aprovação da LRF, chegando inclusive a fazer uma marcha para Brasília, buscando pressionar os parlamentares. Uma explicação plausível para esse movimento se deve ao fato de que “As condições de renegociação das dívidas dos estados e dos municípios foram diferentes” (LEITE, 2011, p. 22). Até porque os chefes dos executivos municipais, em particular os das capitais, tinham condições mais precárias no que se refere às suas finanças em comparação aos

governadores no momento em que a LRF estava em tramitação no parlamento, por isso teriam agido para defender os seus interesses locais.

Em meados de 1990, o governo federal renegociou a dívida dos estados, fato que levou à federalização de aproximadamente US\$ 80 bilhões. A contrapartida foi a imposição de condicionalidades aos estados como a privatização dos bancos e das empresas estatais, em particular as fornecedoras de energia elétrica. Para reforçar a normatização dessas ações fiscais, foram aprovadas emendas constitucionais. Essa legislação criou mecanismos mais restritos de suspensão de transferências previstas na Carta Magna de 1988 para as unidades estaduais e municipais inadimplentes. Outro elemento da política fiscal deu-se pelo aumento da carga tributária, mas de impostos que não estavam sujeitos à divisão com os governos subnacionais. A carga tributária aumentou de 24% para 34% do PIB no período de 1994 a 2002. O aumento citado referiu-se, particularmente, às contribuições sociais – tributos cujas receitas não são constitucionalmente partilhadas com os estados e municípios (MELO, 2005).

O arcabouço institucional levado à frente pela União na segunda metade dos anos 90 visava: (i) o ajuste fiscal, (ii) o controle de despesas e (iii) a garantia de resultados primários positivos. E nesse caso, a LRF exemplifica uma tensão na medida em que visou criar obstáculos para o gasto com pessoal, restrição de novos gastos correntes, e que, ao mesmo tempo, ratifica as vinculações de receitas, bem como os limites mínimos de recursos a serem destinados à educação e à saúde. Para fazer frente às restrições impostas ao orçamento da União pela política macroeconômica, o executivo federal formatou uma estratégia fundamentada em novos mecanismos institucionais para potencializar a oferta descentralizada, como também o direcionamento de recursos dos governos subnacionais para programas considerados prioritários pelo governo federal – desde que em consonância com a LRF (VAZQUEZ, 2010).

As reformas institucionais de segunda geração implementaram novas formas de cooperação intergovernamental no que se refere ao financiamento das políticas sociais, e ainda um conjunto de regras e incentivos para as prefeituras assumirem determinadas políticas:

Os fundos cativos, as transferências condicionadas e as vinculações de receitas são mecanismos institucionais criados pelo governo federal para estimular os governos executores das políticas (municípios) a adotarem ações formuladas centralmente e, ao mesmo tempo, são formas de coordenação para impor prioridade de gasto e um padrão nacional para oferta descentralizada (VAZQUEZ, 2010, p. 149).

Ressalte-se que a regulação federal deu-se naquelas políticas sociais consideradas como universais (educação e saúde) cuja responsabilidade é compartilhada entre a União, Estados e Municípios, sendo que foram exatamente essas as questões que mais estiveram na direção dos cortes do orçamento federal (VAZQUES, 2010).

E conforme aponta Fagnani,

[...] a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado minou as bases financeiras e institucionais do Estado, debilitando sua capacidade de intervenção, em geral; e nas políticas sociais, em particular. Esse movimento foi consequência das políticas monetária, cambial e fiscal adotadas, que, num curtíssimo espaço de tempo, provocaram uma desorganização sem precedentes das finanças públicas da União, dos estados e dos municípios; em consequência, as possibilidades de financiamento do gasto social, dessas três esferas de governo, estreitaram-se drasticamente (FAGNANI, 2005, p. 433).

[...]

A política econômica, após provocar substancial e irresponsável elevação do endividamento desses entes federativos, impôs severo programa de renegociação de dívidas e regras de gestão fiscal "responsável". Esses fatos também tiveram sérias repercussões nos rumos das políticas sociais, na medida em que, a partir de 1993, de forma correta, estados e municípios assumiram responsabilidades crescentes, sobretudo, nas áreas da saúde, educação e assistência social. (FAGNANI, 2005, p. 434).

Em outros termos, o cerne da política de estabilização econômica levada a frente pela equipe econômica, tinha na disciplina fiscal condição *sine qua non* e, nesse caso, as metas de ajuste fiscal só seriam possíveis com a colaboração dos Estados e Municípios. Simultaneamente a esse movimento, era de fundamental importância avançar nos indicadores sociais e aumentar a participação dos governos subnacionais, em particular os municípios, aumentando também a participação dos recursos próprios dessas unidades federativas (VAZQUEZ, 2010).

Convém ressaltar que o apoio à política de estabilização monetária também se estendeu às reformas das políticas sociais. Como foi o candidato do Plano Real, sua reeleição dependia fielmente do sucesso de uma das bases do plano, qual seja, o controle da inflação. Tais acontecimentos políticos nos ajudam a entender o porquê da sustentabilidade do Plano Real ter sido tão importante tanto no discurso quanto na prática política do poder executivo e sua base de sustentação (MELO, 2005).

2.4.1 Os novos quadros da área social no governo FHC

Como veremos, um ponto de grande destaque foi a mudança no perfil dos ministros da área social. Em governos anteriores, os ministérios da área social faziam parte da partilha entre partidos da base de sustentação. No entanto, nas duas gestões do governo Fernando Henrique Cardoso isso não ocorreu e os ministérios dessa área foram consolidados para setores mais próximos ao presidente (MELO, 2005).

Levantamento feito por Melo (2005) demonstra que a permanência média no cargo de ministro na área social do governo Fernando Henrique é bem maior do que em governos anteriores. Algo semelhante à estabilidade que também ocorreu na equipe econômica (o exemplo dessa afirmação é que apenas um ministro foi titular do cargo nas duas gestões do PSDB). Os ocupantes dos ministérios sociais se deslocaram das lideranças tradicionais do PFL, como no caso da educação, para um perfil notadamente técnico (esse foi o perfil também na área da saúde). Para levar à frente as reformas na área educacional, houve insulamento político desse setor. O perfil do novo chefe do ministério da educação era bem distinto dos anteriores – Paulo Renato de Souza um economista, professor do Instituto de Economia da Unicamp, universidade na qual também foi reitor.

O novo desenho sustentado pela divisão de responsabilidade entre os três níveis de governo, a partir da descentralização política e administrativa foi um passo muito importante. O pacto federativo permeado por cooperação, não deixou a União sem responsabilidade já que era de sua alçada o cofinanciamento, a coordenação e o planejamento em âmbito federal. Mas todo esse avanço institucional foi num sentido contrário ao da política macroeconômica, dado o “endurecimento” das bases de financiamento do Estado brasileiro entre os anos de 1993 e 2002, impactando significativamente os governos subnacionais, mas também e, principalmente, o governo central (FAGNANI, 2005).

A política de estabilização econômica levada à frente pela equipe econômica do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tinha na disciplina fiscal condição *sine qua non* e, nesse caso, as metas de ajuste fiscal só seriam possíveis com a colaboração dos Estados e Municípios. Entretanto, simultaneamente a esse movimento, era de fundamental importância avançar nos indicadores sociais e aumentar a participação dos governos subnacionais, em particular os municípios, aumentando também a participação dos recursos próprios dessas unidades federativas (VAZQUEZ, 2010).

2.4.2 A formação da agenda no governo FHC

O que teria levado o ensino fundamental a tornar-se protagonista da agenda de reforma social do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso? O que levou essa etapa do ensino básico ganhar tamanha relevância? Buscando entender tal contexto, faremos uma breve retomada desse debate que já estava presente no programa de governo do então candidato a presidência da República Fernando Henrique Cardoso intitulada de “Mãos à Obra Brasil” de 1994. Em seguida analisaremos a estratégia de desenvolvimento social lançado pela Presidência da República já no ano de 1996. Por fim, teremos como referência uma entrevista do ex-ministro Paulo Renato Souza ao programa Roda Viva (TV Cultura)¹¹.

Por chamar a atenção dos meios de comunicação o ensino básico adquiriu uma grande relevância. Não é por acaso que havia um espaço bastante significativo na imprensa acerca desta questão. “A instituição escolar está obsoleta e falida”. Essa era constatação da reportagem do Jornal o Estado de São Paulo do dia 07 de agosto de 1993 - a partir de diagnóstico do Fórum Educação Cidadania e Sociedade que reuniu vários especialistas de todo o país. A situação estaria relacionada ao clientelismo político, o que levava a um cenário em que apenas 30% dos recursos destinados a educação chegassem à sala de aula, segundo o ex-secretário nacional de educação básica do MEC, Paulo Elpídio Menezes Neto, que acrescentou ainda, “o resto se perde pelo caminho, engolido pelo apadrinhamento político e pela inépcia e incompetência do sistema”. Cerca de 60% das verbas destinadas ao Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) no ano 1992 foram direcionadas para a construção de prédios escolares, contudo para o treinamento e formação de professores o montante destinado nem chegou aos 10%.

Dentro desse contexto, o programa de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994) já deixava claro que na política educacional a prioridade seria para o ensino fundamental. Foi assim definido enquanto problema, passando a ser prioritária na agenda do partido, por estar cercado de uma peculiaridade que o destacava em relação a outras modalidades de ensino. O diagnóstico pautava-se pela ideia de que era preciso universalizar o acesso ao ensino fundamental, garantindo dessa forma ao menos os oito anos de escolaridade para as crianças. E

¹¹ A escolha por essa entrevista do ex-ministro Paulo Renato ao programa Roda Viva, deu-se pelo seu falecimento, pois ele já tinha confirmado que cederia uma entrevista para esse trabalho. A ideia inicial era que o ex-ministro seria o último dos atores selecionados a ser entrevistado.

nesse caso a União envolveria seus esforços para estimular instrumentais voltados aos governos subnacionais para que esses desempenhassem suas responsabilidades.

Isso porque, segundo o documento do partido, instrumentos redistributivos do MEC como o salário-educação a ser distribuído entre Estados e municípios, até então, tinha no clientelismo sua forma de “gestão”. Somava-se a isso outros fatores como a centralização desse mecanismo no âmbito da União, a falta de diretrizes gerais bem como de critérios equalizadores enquanto norteadores dos repasses de fundos. Diante de tal constatação, o programa de governo propunha ações voltadas para,

[...] consolidar tarefa de moralização do sistema, estabelecendo critérios objetivos e transparentes para a distribuição e repasses dos recursos, a qual devem ser diretamente proporcionais ao número de crianças em idade escolar e inversamente proporcionais à renda per capita dos municípios. Quanto mais pobre o município, maiores as verbas que deve receber, desde que as aplique corretamente para melhorar a educação (PSDB, 1994, p. 111).

A prioridade no ensino fundamental era evidenciada quando o documento analisava os investimentos do Ministério da Educação, deixando claro que o ensino superior vinculado ao governo federal teria que ser revisto, já que consumia entre 70% e 80% das verbas desse Ministério e atendia apenas 22% dos jovens inseridos no ensino superior. Seria então preciso reformular administrativamente essa etapa do ensino, levando autonomia para as instituições de ensino superior.

Já eleito, o presidente Fernando Henrique Cardoso lançou seu programa voltado para a área social intitulado de “Uma estratégia de desenvolvimento social” (1996). Ao menos no plano retórico, a educação básica aparecia como elemento chave para o desenvolvimento do país. Em face de grandiosa dificuldade enfrentada pelo sistema educacional, a intenção era estabelecer prioridade que alcance as necessidades da grande maioria da população. A questão não seria de fácil resolução já que teria que levar em conta a ação autônoma dos governos subnacionais, os quais eram, e ainda são, balizados por enormes diferenças. Era então de extrema importância aumentar o aporte de recursos para a educação fundamental, assim como a valorização dos docentes desse ciclo.

Logo, para o governo do presidente Fernando Henrique era condição *sine qua non*, dar mais clareza à Constituição de 1988 no que se refere às responsabilidades dos Estados e

Municípios, para que houvesse uma melhor e mais equitativa distribuição dos recursos disponíveis. Nesse caso a solução seria a formulação de um Fundo, no caso o FUNDEF.

Segundo o programa de governo do PSDB (1994) as medidas estavam direcionadas para a reforma institucional, sendo que sua consolidação dar-se-ia por meio das seguintes medidas: i) distribuição de competências; ii) distribuição de recursos; iii) estabelecimento de padrão de gestão. Tais questões estavam dentro do que se propunha na estratégia de desenvolvimento social da presidência da república (1996), já que estava voltada para as seguintes ações: i) criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Professor; ii) educação a distância: TV Escola e Treinamento de Professor; iii) Programa Nacional do Livro Didático - PNLD ; iv) Programa de Repasse de Recursos para a Manutenção das Escolas Públicas do Ensino Fundamental; v) Avaliação Educacional; vi) Definição dos Conteúdos Curriculares Nacionais de 1ª a 4ª série; vii) Alfabetização para todos; viii) Democratização e Expansão do Ensino Profissional.

Na entrevista ao programa Roda Viva da TV Cultura no dia 09/10/1995 (primeiro ano da primeira gestão do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso) o então Ministro da Educação Paulo Renato de Souza problematizou a situação da política educacional do ensino básico e algumas soluções que poderiam ser tomadas pelo poder público. Suas posições revelam as relações entre uma teoria e um conjunto de resultados, e o entrevistado procura assim demonstrar os conteúdos técnicos, político, cultural bem como ideológico da intervenção e da situação da área educacional a qual seu ministério buscava priorizar e intervir. Vejamos agora alguns de seus argumentos,

Na verdade, é uma responsabilidade difusa entre estados e municípios, porque estados e municípios têm constitucionalmente responsabilidades, especialmente sobre o primeiro grau e pré-escola, mas não é muito claro se essa responsabilidade deva ser equitativamente compartilhada. Então, começam os problemas porque, na verdade, nós temos uma quantidade de dinheiro muito grande vinculada à educação. A Constituição Federal vincula cerca de 23 bilhões de reais à educação, é muito dinheiro, mas ele é muito mal distribuído entre estados e municípios. Então, há municípios que têm muito dinheiro e não têm alunos, e há municípios que têm muitos alunos e não têm dinheiro. Então, nessa indefinição da Constituição e nessa disparidade de recursos, a educação acaba sendo prejudicada, como o salário do professor. Isso porque se um município tem muito pouco para investir na educação, ele obviamente vai pagar salários irrisórios. No Nordeste, há salários de 15 reais no ensino municipal. Então, o que nós precisamos é justamente garantir uma equidade na distribuição dos recursos e uma responsabilidade mais clara de estados e municípios, em relação ao primeiro grau. Nós, pelo diagnóstico, queremos dar prioridade ao primeiro grau, entretanto não somos responsáveis pelo primeiro grau. Então, temos que usar uma estratégia de coordenação de uma política

nacional de indução da ação de estados e municípios sem, entretanto, assumir ação em relação ao primeiro grau. A questão do salário do professor é um dos temas mais importantes, nós não temos responsabilidade direta, mas temos que induzir os estados e municípios a uma política decente nessa área.

Dentro desse contexto o ministro explanou qual seria a prioridade de sua pasta voltada para a política educacional:

Nós estamos desenvolvendo, este ano, por parte do governo, seis ações, que têm claramente esse objetivo. Primeiro lugar, temos a questão de redistribuir os recursos, e por isso estamos enviando ao Congresso Nacional a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento a Educação e Valorização do Professor.

Em segundo lugar, estamos trabalhando com a educação à distância, TV Escola, que é uma rede que deverá ter quase cinquenta mil pontos de recepção nas escolas, vinculados por satélites. Vamos transmitir educação e treinamento especialmente para os professores. É uma rede voltada para os professores, não para os alunos. Terceiro lugar, nós temos a questão da melhoria e aumento da atenção ao livro didático, estamos aumentando de 61 mil para 110 milhões a distribuição do livro didático para o ano que vem. Nós estamos trabalhando a avaliação do primeiro grau. Agora, de seis a nove de novembro, teremos em campo todos os testes de avaliação do primeiro grau, já contratados, tudo acertado. E, em sexto lugar, estamos trabalhando com a definição de um conteúdo curricular básico nacional, que hoje é inexistente. Portanto, são seis ações totalmente indutivas e que, se colocadas em prática, realmente vão mudar, virar de cabeça para baixo o ensino de primeiro grau no país, o que é absolutamente necessário nesse momento.

Em relação aos salários dos professores,

Bom, acho que nós estamos dando passos definitivos para reverter o quadro, por quê? O que está por trás de um salário de 15 reais para um professor é a quantidade de recursos que o município investe na educação, de 60 a 70 reais, em média, por aluno. É a realidade de grande parte do Nordeste. Lá, a taxa de analfabetismo é de 34%, quer dizer, o problema de reprodução da má qualidade da educação em algumas regiões do país, realmente, é trágico. Então nós temos que garantir um investimento mínimo por aluno no país, que significa melhoria da qualidade. Há um estudo da Cepal [Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe], em 1991, que estimava 215 dólares por aluno em investimento mínimo para educação de qualidade. A Coréia, por exemplo, passou nesses anos 60 até hoje, de um investimento médio por aluno na educação primária de cerca de cem dólares para mais de quatrocentos dólares. Nosso programa deve garantir o mínimo de trezentos reais anuais por aluno. É essa a ideia. Os estados que tiverem mais do que isso, continuarão com mais do que isso e os que arrecadarem mais, poderão investir mais, mas aqueles que não arrecadarem, vamos complementar com recursos federais.

Esse valor vai compor um fundo em cada estado, e pelo menos 60% dos recursos desse fundo devem ir para os profissionais do magistério, que estão na escola. Isso vai garantir, portanto, uma melhoria salarial significativa. Por outro lado, vamos dar mais transparência aos recursos da educação e vinculá-los ao primeiro grau. Hoje há uma vinculação genérica - 25% para a educação - mas não há obrigação de municípios, então há muitos municípios que são muito ricos na sua arrecadação e que não têm sequer um

aluno de primeiro grau. Entretanto, oferecem ônibus de graça para a população, dão bolsas de estudos para as pessoas frequentarem universidades privadas. Ou seja, vamos obrigar, de fato, o município a ter um aluno de primeiro grau ou ele tem que entregar o dinheiro da educação para quem vai fazer o primeiro grau.

E, mais vamos ver o que é um salário médio. Por que não queremos entrar na discussão do piso salarial? Porque em um país tão heterogêneo como o Brasil, a questão da responsabilidade dos professores, é do empregador dos professores, ou seja, estados ou municípios é que têm que definir as carreiras. Se eu fixar um piso nacional, que tenha uma validade nacional, ou esse piso será muito baixo e rebaixará os salários de São Paulo ou esse piso será muito alto e não será cumprido, será mais uma lei na educação não cumprida.

Um salário médio de trezentos reais pode ser compatível com uma escala salarial que vá de cem a quinhentos ou uma escala salarial que vá de duzentos a quatrocentos, certo? Então qual é o piso? Eu não sei qual é o piso, o piso será definido em cada estado, em cada município, na negociação entre os seus sindicatos, dirigentes etc. Agora, nós estamos dizendo que esse salário, que é para vinte horas-aula, poderá ser igual ao custo médio aluno ao ano, que seria inicialmente um mínimo de trezentos reais por aluno, em todos os estados e municípios. Mas, há estados e municípios que, desde o início, terão mais do que isso, terão quatrocentos, portanto o salário médio nesses estados poderá ser maior, está certo?

Onde inicia e onde termina, depende de cada carreira, por isso que a nossa ideia no nível federal é fixar parâmetros gerais para as carreiras, a fim de diminuir as diferenças salariais dentro das carreiras e aumentar a base.

Justificando o FUNDEF:

O prefeito pavimenta uma rua na frente da escola e diz que aquilo é gasto da educação. Ele constrói um ginásio coberto e diz que aquilo é gasto da educação. E por que os tribunais de contas aceitam? Aceitam, porque muitos municípios têm dinheiro demais para o gasto que tem que fazer na educação.

O nosso projeto responde a isso. Ele aloca, por exemplo, desses 25% já vinculados à educação, 15% no primeiro grau. E eles distribuem isso entre estados e municípios, de acordo com o número de alunos de primeiro grau, então não vai mais acontecer de sobrar dinheiro em um município e faltar no outro.

Da prioridade no ensino fundamental:

[...] eu tenho que continuar investindo nas universidades, e ao mesmo tempo, dirigir a minha prioridade, portanto, isso deve se traduzir em um aumento mais que proporcional de recursos para o ensino de primeiro grau. Agora, de fato, as universidades públicas têm dado uma contribuição importante, elas podem dar mais com os próprios recursos que tem.

E nós queremos fazer com que o pobre termine o primeiro e o segundo grau. Então, quando falamos de universidade, estamos falando de classe média baixa, classe média e classe alta. Então os de classe média baixa, em geral, estudam nas universidades privadas, na sua maioria. Mas, apesar disso, é verdade a informação, dentro das próprias universidades públicas há uma alta proporção de pessoas que tem renda baixa.

[...] o nosso problema é que o sistema educacional brasileiro é concentrador de renda. E o sistema educacional, por definição em uma sociedade democrática e moderna, deve ser desconcentrador. O sistema brasileiro é concentrador de renda, brutalmente concentrador de renda. E é isso que nós temos que atacar, quando atacamos a questão do ensino básico.

Esses fatos e posições demonstram que definido como problema o ensino básico, mais precisamente o ensino fundamental, passou a ser prioridade do governo Fernando Henrique Cardoso. Observa-se que, segundo a interpretação do governo eleito em 1994 e empossado em 1995, essa modalidade do ensino estava pautada por peculiaridades que a diferenciava de outros problemas gerais da educação no país. Adquirindo assim, uma relevância dentro da estratégia não só da política educacional como também da estratégia de desenvolvimento social do governo do PSDB.

2.5 Lei de Diretrizes e Base e Plano Nacional de Educação

O entendimento do FUNDEF passa pela compreensão da política educacional em seu conjunto, que pode ser entendida por meio da Lei de Diretrizes e Base da Educação e do Plano Nacional de Educação. Sobre essa questão Fagnani, (2005) afirma que ao sancionar a LDB, o Brasil conquistava um importante instrumento para redefinir os rumos da educação nacional. Mas o processo legislativo que pautou a LDB não foi tão simples assim, pelo contrário demorou oito anos. Nesse período o debate entre representantes da sociedade civil e o governo federal foi bastante intenso sendo um marco o Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública.

Maluf e Souza (1997) apontam que o projeto de lei ficou de 1983 a 1993, na câmara baixa e de 1993 a 1996 na câmara alta, retornando para a Câmara dos Deputados em março de 1996. O deputado do Partido da Frente Liberal de Pernambuco Jose Jorge foi seu relator, ocupando essa mesma função na emenda constitucional que instituiu a base para o FUNDEF. Seu parecer baseou-se no texto trabalhado no Senado, que além de ser mais sintético também teria levado em consideração propostas debatidas na Câmara dos Deputados.

No dia 28/06/1990 foi aprovado um projeto substitutivo na Comissão de Educação Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados sob a relatoria do deputado Jorge Hage (PDT-BA) que abriu um canal democrático de diálogo com os atores que poderiam contribuir com a matéria em pauta (SAVIANI, 2000).

Com a posse de Fernando Collor de Mello, as novas forças políticas procuravam modificar o substituto do projeto de lei sob a relatoria do deputado Jorge Hage. De volta a Comissão de Educação Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, a deputada Ângela Amin (Bloco, PDS/PPR e PPB) incorporou um série de emendas que correspondiam aos interesses de

grupos privados. O projeto que a Câmara aprovou teve como relatora Ângela Amin, e não o de relatoria de Jorge Hage. (SAVIANI, 2000).

Em 1992, o projeto estava tramitando em sua fase final na câmara baixa, e eis que surge na Câmara Alta o projeto do Senador Darcy Ribeiro. Segundo Saviani (2000), o projeto teria sido formatado nos bastidores dos gabinetes com a colaboração de um número restrito de técnicos com íntima relação com o poder executivo sem espaço para discussão. Esse movimento pautou o projeto substitutivo apresentado em março de 1996, após várias versões converteu-se finalmente no novo texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Fagnani (2005) aponta que na esfera do executivo, o MEC rompeu com as práticas aqui mencionadas desde os tempos da ditadura militar, como o clientelismo e a centralização. A reengenharia institucional que afastou o modelo anterior baseou-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB que fora aprovada pelo parlamento em 1996. Ressalta-se a grande relevância do Plano Nacional de Educação (PNE) elaborado pelo executivo e aprovado pelo legislativo, acatando os princípios expressos na LDB. Mas a regulamentação da LDB deu-se só após várias manobras políticas ocorridas nos governos dos presidentes Sarney e Collor.

Mas, segundo Maluf e Souza (1997), a forma como a LDB foi aprovada levou integrantes de sindicatos, associações da área educacional e parlamentares de partidos de esquerda a fazerem críticas sobre o texto aprovado no Senado. Uma das críticas versava sobre a ausência de um processo democrático na tramitação que levou a finalização do texto na câmara alta. Havia ainda uma percepção por esses setores oposicionistas de que o texto era por demais genérico, não fazia referência a uma série de direitos e ainda fortalecia o governo em detrimento da sociedade civil (MALUF; SOUZA, 1997).

Para Maluf e Souza (1997) e Saviani (2000), houve uma articulação entre o projeto de lei que instituiu a LDB com a política educacional do MEC. O poder executivo se antecipava, direcionando o processo de consolidação da lei, através do envio ao parlamento de um conjunto de medidas que viria a ser tema da LDB. Simultaneamente ao processo legislativo, um conjunto de ações estavam sendo formuladas pelo poder executivo contendo um conjunto de medidas e programas que tinham íntima relação com o debate em torno do texto da LDB. A consequência dessa estratégia foi que o texto final da LDB teve sua orientação definida pela política educacional dominante formatada pelo Ministério da Educação.

A constatação anterior tem importância na medida em que o Plano Nacional de Educação também fazia parte dessa estratégia da política educacional levada a frente pelo Ministério da Educação e consolidada pela LDB. Levando em consideração o Artigo 87, das disposições transitórias:

Art. 87º. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º. A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

O plano teria que entrar na pauta de discussão do poder legislativo em dezembro de 1997. O executivo enviou ao parlamento nacional a mensagem relativa ao projeto em 11 de fevereiro de 1998 e sua tramitação na Câmara dos Deputados iniciou-se a partir de 3 de março desse mesmo ano. A lei nº 10.172 foi aprovada em janeiro de 2001. Note-se que o ministério da Educação expôs ao Legislativo que:

[...] a concepção do Plano, que teve como eixos norteadores, do ponto de vista legal, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Considerou ainda realizações anteriores, principalmente o Plano Decenal de Educação para Todos, preparado de acordo com as recomendações da reunião organizada pela UNESCO e realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1993. Além deste, os documentos resultantes de ampla mobilização regional e nacional que foram apresentados pelo Brasil nas conferências da UNESCO constituíram subsídios igualmente importantes para a preparação do documento. Várias entidades foram consultadas pelo MEC, destacando-se o Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME (LEI Nº 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001).

Para Maluf e Souza (1997), a elaboração do PNE pautou-se por várias iniciativas que tinham sido elaboradas pela gestão do ministro Paulo Renato de Souza entre 1995 e 1997. Vejamos algumas importantes:

- o estabelecimento de responsabilidades em relação aos diferentes níveis de ensino, a serem distribuídas entre os municípios, estados e união;

- a criação do fundo de desenvolvimento e manutenção do ensino fundamental e valorização do magistério, resultante da emenda constitucional nº 14/96, o qual redistribuiu recursos entre os estados e seus municípios e prevê um papel supletivo da união diminuir desigualdades;
- a descentralização de programas de apoio educacional, principalmente no ensino fundamental.

2.5.1 O processo de descentralização

Dentro de um cenário de reformas administrativas na estrutura do MEC, no ano de 1997, algumas medidas valem ser citadas. A extinção da Fundação de Apoio ao Estudante (FAE), a redefinição das atribuições do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). Somando-se a isso um conjunto de programas foram extintos, como por exemplo, “o Sistema de Manutenção de Ensino, SME, e o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, Pronaica”. Ao mesmo tempo outros tiveram sua relevância esvaziada, a saber, “[...] Programa Plano de Trabalho Anual (PTA), principal mecanismo de transferências negociadas com as demais esferas de governo e de assistência financeira a órgãos federais e instituições não-governamentais” (FAGNANI, 2005).

Simultaneamente a esse processo, acelerou-se reorganização da descentralização dos programas federais como:

[...] o Programa Nacional de Alimentação do Escolar (Pnae), um dos símbolos emblemáticos do perfil de intervenção centralizado e permeável à privatização do Estado que foram herdados da ditadura militar, como mencionei na Primeira Parte desta tese. Desde então, o governo federal, através do FNDE, ao invés de distribuir alimentos, passou a transferir recursos para os estados e os municípios, que passaram a ter a responsabilidade direta na aquisição, armazenamento, preparo e distribuição dos alimentos. (FAGNANI, 2005, p.531).

Em 1995 houve a formatação de um novo programa, Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), ação essa popularizada como "dinheiro na escola". No ano de 1996 a transferência de recursos, pressupunha a multiplicação do número de alunos por um determinado custo aluno/dia, diferenciado para alunos matriculados no ensino fundamental, pré-escola, escolas filantrópicas, e para os governos locais integrantes do programa Comunidade Solidária (FAGNANI, 2005).

Outra medida de grande impacto diz respeito gestão do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Nesse caso, houve a ampliação de sua cobertura para os alunos da 5ª a 8ª série

do ensino fundamental. Outra inovação também importante foi a descentralização parcial do programa, pelo repasse de recursos para algumas secretarias estaduais de Educação, no momento em que essas puderam organizar o processo de seleção da compra e distribuição dos livros didáticos, como também o início de um processo de avaliação dos livros didáticos. (Souza e Maluf, 1996, 1998 ver leitura primária).

2.5.2 Arquitetura do sistema educacional brasileiro

A “Arquitetura do sistema educacional brasileiro” será aqui analisada tendo como referência a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96). Observando a dinâmica da decisão e seus limites (Quadro 1), como já havíamos comentado, é preciso salientar que a aprovação de uma Lei de tamanha relevância envolve uma série de interesses, sejam orçamentários de instituições públicas sejam privados, na maioria dos casos representados no Congresso por parlamentares ou mesmo por entidades de classe.

Na divisão de responsabilidades federativas, cabe à União coordenar a política educacional através do Ministério da Educação, que centraliza as ações normativas (autorizando, reconhecendo, credenciando, supervisionando e avaliando os cursos das instituições de educação superior) sobre as demais esferas do sistema nacional de ensino.

Caberia também ao governo central exercer a função *redistributiva e supletiva às demais instâncias educacionais*. Ressalta-se que o Plano Nacional de Educação é um instrumento proposto por lei, com a participação dos estados e municípios. A União prestará assistência técnica e financeira aos governos subnacionais - estados e municípios -, e terá, ainda, a responsabilidade de trabalhar informações sobre a educação a partir de diagnóstico e avaliações.

Algo a se notar é que muitas das responsabilidades dos governos estaduais assemelham-se as do governo central. Ao governo estadual caberá a organização, manutenção e o desenvolvimento dos órgãos e instituições oficiais de seus sistemas de ensino, mas também propor e executar políticas públicas e planos educacionais, acordados com as normas dos planos nacionais de educação e buscar, também, a integração e a coordenação das suas ações com a dos seus municípios.

Os municípios teriam seus sistemas educacionais voltados preferencialmente para o Ensino Fundamental, podendo ainda dividir essa responsabilidade com os governos estaduais.

Logo, devem oferecer Educação Infantil em creches e pré-escolas, mas sempre priorizando o Ensino Fundamental. Há possibilidade de que venham a se integrar ao sistema estadual de ensino ou mesmo a compor com essa esfera um sistema único de educação básica. No quadro abaixo algumas das principais competências das questões federativas presentes no texto da LDB.

QUADRO 1. A LDB em síntese

União
i) Coordenar a política nacional de educação; ii) Exercer função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais; iii) Elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os governos Subnacionais; iv) Prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva .
Estados
i) Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; ii) assegurar e ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que demandarem; iii) ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.
Municípios
i) organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; ii) oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, ao ensino fundamental; iii) Os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Fonte: Lei nº 9.394 (LDB), de 20 de Dezembro de 1996.

Ao assegurar de forma progressiva a autonomia das unidades educacionais públicas, respeitando normas gerais de direito público e financeiro, a LDB deixou um “espaço jurídico” para a criação de mecanismos de coordenação como o FUNDEF, pois, como já salientamos, a LDB foi aprovada dentro de um contexto de reformas propostas pelo Poder Executivo, sendo fortemente influenciada pelas ações da gestão Paulo Renato.

Por fim, é importante salientar algumas reflexões postas no documento final da Conferência Nacional de Educação realizada em 2010. Mesmo com o avanço da LDB, o país ainda não construiu uma estrutura de organização que *viabilize o alcance dos fins da educação*, bem como a consolidação do que dispõe o texto constitucional no que diz respeito ao regime de colaboração entre a União e os governos subnacionais.

Note-se que o artigo 23 da Constituição, com modificações efetivadas pela Emenda nº 53, de 19 de dezembro 2006, dispõe sobre competências comuns entre o governo central, estados, Distrito Federal e municípios. E, nesse caso, determinando que as “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Logo, consolidar um sistema de colaboração é fundamental para organizar os três sistemas que muitas vezes, dado suas especificidades, não dialogam e, em alguns casos, são até concorrentes.

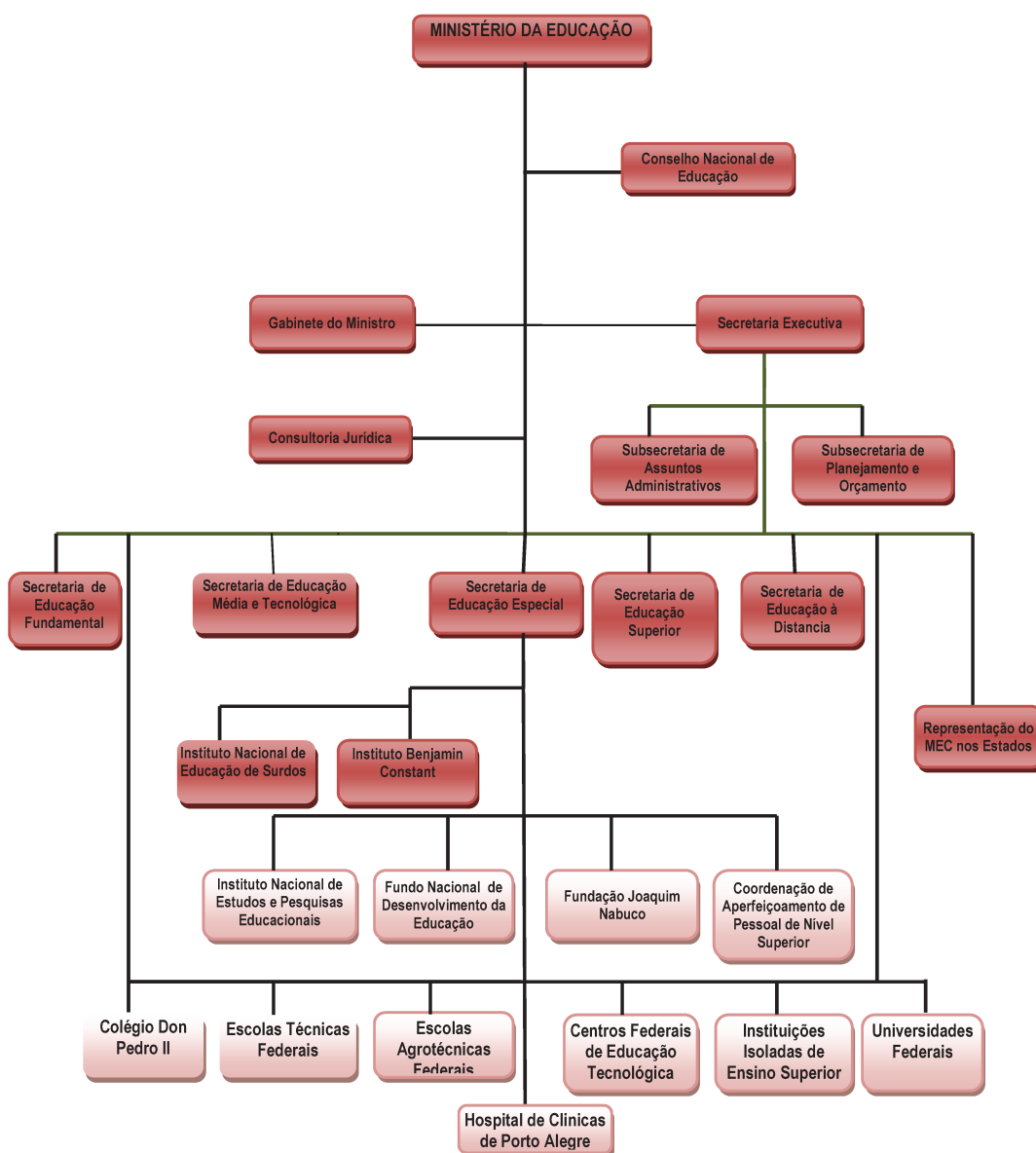
2.5.3 A estrutura do MEC

Faremos uma descrição da estrutura organizacional do MEC tendo como referência o Decreto nº 2.890, de 21 de dezembro de 1998. Segundo a estrutura regimental, o Ministério tem competência sobre os seguintes temas:

- Política nacional de educação, política nacional do desporto, educação pré-escolar, educação em geral, compreendendo o Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Superior, ensino supletivo, educação tecnológica, educação especial e educação à distância, exceto o ensino militar;
- A pesquisa educacional, pesquisa e extensão universitária, magistério e coordenação de programas de atenção integral a criança e adolescentes.

O Ministério estava organizado a partir da seguinte estrutura: órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, que são formados pelo Gabinete, Secretaria Executiva (essa última com duas subsecretarias, Assuntos Administrativos e Subsecretaria de Planejamento e Orçamento), e como órgão setorial, a Consultoria Jurídica (FIGURA 2).

FIGURA 2. Estrutura Organizacional - MEC



 **Administração Direta**

 **Administração Indireta**

Fonte: Decreto nº 2.890, de 21 de dezembro de 1998.

Nota: Adaptado a partir da atual estrutura organizacional do MEC.

Já como órgãos específicos singulares, a Secretaria de Educação Fundamental, com 5 departamentos; a Secretaria de Educação Média e Tecnológica, com 2 Departamentos; a

Secretaria de Ensino Superior, com 3 departamentos; e a Secretaria de Educação Especial e a Secretaria de Educação à Distância, com 3 departamentos cada uma. Há ainda as autarquias formadas pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), as Instituições de Ensino Federais (IFES) e as fundações públicas, como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Fundação Joaquim Nabuco. O FNDE tem como função prover recursos e executar ações para o desenvolvimento da educação, sendo uma instituição de grande destaque para a estratégia do Ministério.

Como constatamos, a Secretaria de Ensino Fundamental tinha cinco departamentos: Política da Educação Fundamental, Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino Fundamental, Projetos de Ensino Fundamental, acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Essa Secretaria era a principal responsável pela coordenação do FUNDEF e tinha como objetivo:

- Planejamento, orientação e a coordenação em âmbito nacional do processo de formulação de políticas para o Ensino Fundamental;
- Fomentar a implementação das políticas através da cooperação técnica e financeira, buscando viabilizar a equidade da oferta de ensino e a permanência do aluno na instituição escolar;
- Desenvolvimento de ações para a melhoria da qualidade da aprendizagem, diminuição dos índices de repetência;
- Outras ações voltadas para a diminuição do analfabetismo de jovens e adultos nas regiões pobres do Brasil, com atenção particular para a população entre sete e quatorze anos, com destaque para os que estão fora dos bancos escolares;
- Incentivar a melhoria da qualidade do Ensino Infantil, bem como apoiar o funcionamento das escolas indígenas, zelar pelo cumprimento dos dispositivos legais relativos ao Ensino Fundamental.

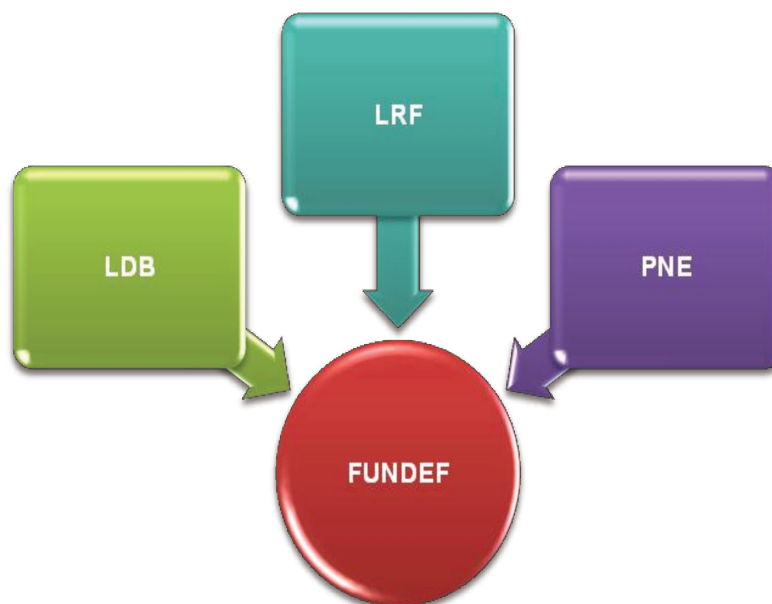
Órgão colegiado do Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação, que substituiu o Conselho Federal de Educação, foi instituído pela Lei 9.131, de 25/11/95. Sua função é de colaborar para a formulação da política educacional do país, exercendo atribuições i) normativas, ii) deliberativas e, iii) assessoramento ao Ministro da Educação, a partir da emissão

de “[...] pareceres e decidindo privativa e autonomamente sobre os assuntos que lhe são pertinentes, cabendo, no caso de decisões das Câmaras, recurso ao Conselho Pleno” .

O Conselho é composto por duas câmaras a Câmara de Educação Básica e a de Educação Superior. Cada uma das câmaras são constituídas por 12 conselheiros, ao passo que, o Secretário de Educação Fundamental, bem como o Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação são membros natos, todos nomeados pelo Presidente da República. Para o debate aqui proposto, observaremos a papel fundamental desempenhado por esse órgão para o processo de implementação do FUNDEF, em particular a Câmara de Educação Básica, onde eram analisadas questões referentes ao ensino básico.

Em síntese, a emenda 14, a LRF, a LDB e o PNE estavam todos em sintonia com o conjunto de reformas propostos pelo MEC, sendo que o FUNDEF, ao regulamentar a emenda citada, pode ser considerado a expressão dessa nova formulação política do governo Fernando Henrique Cardoso para área educacional (FIGURA 3).

FIGURA 3. Conjunto de reformas e o FUNDEF



2.6 O FUNDEF

Estudos realizados por Vazquez (2003; 2007; 2010), demonstram que o FUNDEF significou um importante avanço institucional, ao melhorar mecanismos gerenciais orçamentários bem como implementar uma estrutura de incentivos. Mas sua implementação foi modificada no que se refere ao financiamento, no momento em que a União não cumpriu com o seu papel, de complementar os recursos para fazer frente às desigualdades interestaduais, reduzindo dessa forma a função supletiva e redistributiva do governo federal para com o ensino fundamental.

Segundo Castro (2000; 2003), foram três as variáveis que nortearam as mudanças, em torno dos mecanismos de gestão das ações e na alocação dos recursos da União direcionados para o ensino fundamental por meio da descentralização da execução, bem como através da equalização pela redistribuição e focalização. Tal contexto fazia parte de um arcabouço de implementação de uma reforma voltada para os serviços públicos focalizadas em uma administração do tipo gerencial. Assim, era fundamental que a vinculação dos critérios para liberação de recursos estivessem enquadrada nos critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação.

Draibe (2005) aponta outras questões relevantes acerca do FUNDEF, como o avanço no sentido da universalização do ensino fundamental. No que se refere aos êxitos político-institucionais, observou-se um aumento da credibilidade da política e das autoridades educacionais, ampliando assim a coalizão de apoio para mudanças nessa área. Houve ainda, melhora da quantidade, qualidade e agilidade das informações e estatísticas educacionais que foram fundamentais para o repasse dos recursos.

O FUNDEF teve méritos sobre questões de ordem federativa, ao avançar no processo de redistribuição de recursos, “em termos verticais e horizontais, aumentado a esperança por simetria entre os níveis de governo, além de impulsionar uma municipalização mais planejada e a colaboração intergovernamental” (ABRUCIO, 2005, p. 60).

Dentro desse contexto, ao publicar no Diário da Câmara dos Deputados em 24 de outubro de 1995, o Poder Executivo expôs a justificativa da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233¹² de 1995. O texto do executivo reafirmava a importância da Carta de 1988 para

¹² Inicialmente buscava emendar não apenas questões referentes ao Ensino Fundamental, mas também modificar assuntos relacionados ao Ensino Superior. Contudo como veremos mais frente, para facilitar sua votação essa PEC foi desmembrada, assim, assuntos relacionados ao ensino superior foram repassados para a PEC 370/1996.

educação pública, e em particular a educação básica, no momento que esta ampliou as obrigações da União, estados e os municípios na área social.

O documento citado acima lembra que em geral a União sempre se debruçou em torno do ensino superior. E em relação ao ensino básico teria apenas um papel normativo, além de ações supletivas, mas que não estaria objetivamente definida. No tocante aos governos estaduais e municipais caberia o atendimento ao ensino básico, e em particular o ensino fundamental.

Convém ressaltar, que a Proposta de Emenda Constitucional nº 233 foi transformada na Emenda Constitucional 14. Esta instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o FUNDEF, reafirmando o protagonismo do Estado (estados, do distrito federal e dos municípios). O texto consolidado, fundamentado pela emenda citada acima, modificou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo que ao menos 60% dos 25% dos impostos e transferências voltados para a educação pelo artigo 212 da carta magna de 1988 deveriam voltar-se para o ensino fundamental.

O FUNDEF entrou em vigor em 1º de janeiro de 1998¹³. A base normativa do FUNDEF iniciou-se com a promulgação da Emenda constitucional 14, de setembro de 1996. Para a regulamentação desse artigo o governo enviou para o Congresso a Lei 9.424 sancionada já em dezembro desse mesmo ano e, por fim, o Executivo criou o Decreto nº 2.264 de julho de 1997.

Os recursos do fundo seriam repassados automaticamente aos governos subnacionais, tendo como base coeficientes de distribuição previamente estabelecidos, e de acordo com o número de matrículas de cada rede de ensino. Ressalte-se que os recursos deveriam ser utilizados exclusivamente para manutenção e desenvolvimento, bem como na valorização do magistério da 1ª a 8ª série do ensino fundamental, o fundo era constituído basicamente por recursos próprios dos governos subnacionais oriundos de fontes já existentes, somando uma parte de outros recursos que tem a União como fonte.

As mudanças consolidadas pela emenda 14 significaram um processo de recentralização da política educacional. O MEC passou então a ser um grande protagonista da formulação da política educacional voltada para o ensino fundamental. Ao acrescentar no inciso VII do art. 34, da carta constitucional, a alínea "e", a União poderia intervir caso não houvesse por parte dos Estados a: *"e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos*

¹³ Com exceção ao Estado do Pará onde passou a vigorar a partir de 1º de julho de 1997.

estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

O art. 2º da emenda 14 trouxe nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal, *"I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; e também, II - progressiva universalização do ensino médio gratuito"*. O governo até então tinha responsabilidade legal apenas para o ensino fundamental, o que era de extrema relevância para a política levada a frente pelo MEC.

Já o Art. 3º sinalizou com uma nova redação aos §§ 1º e 2º do Art. 211 da Constituição Federal, sendo também inseridos mais dois parágrafos. Quanto ao Art. 4º, esse propiciou uma nova redação ao § 5º do Art. 212 da Constituição Federal. Tais mudanças aproximam o texto da emenda 14 ao da LDB.

Conforme o artigo 5º, ao longo dos dez primeiros anos da promulgação da emenda, os governos subnacionais terão que destinar no mínimo sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Carta Magna, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o intuito de viabilizar a universalização dessa etapa, e uma remuneração condizente a relevância do magistério.

2.6.1 A dinâmica em torno do FUNDEF a partir da Lei 9.424

Sancionada em 24 de Dezembro de 1996 e implantada a partir de 1º de janeiro de 1998, a Lei 9.424 instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que tinha como norma básica o art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ficando assim organizado, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, o FUNDEF, foi balizado por uma concepção contábil. Em relação ao financiamento, como mostra o Quadro 2, abaixo, o Fundo foi constituído de:

QUADRO 2. Origem de recursos do FUNDEF

15% dos impostos e transferências
1 - Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS .
2 - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE
3 - Fundo de Participação dos Municípios – FPM
4 - Parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI
5 - Ressarcimento pela desoneração das exportações, de que trata a Lei Complementar n.º 87/96 (Lei Kandir) ¹⁴

Em seu art. 2º a lei evidencia que os recursos do Fundo podem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, assim como na valorização de seu corpo docente. Os recursos deverão ainda ser distribuídos no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, levando em consideração a proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino. A forma de repasse se dá pela razão entre o total das receitas vinculadas pelo Fundo e o total de matrículas dos alunos nas redes de ensino estaduais e municipais em cada unidade federativa.

Baseado no art. 211, § 4º, da Carta Cidadã de 1988, o Art. 3º deu margem para que os Estados e Municípios celebrassem convênios. Essas medidas entre os governos subnacionais se dariam, pela transferência de alunos, do quadro de recursos humanos, materiais e encargos financeiros. Fica prevista nesse caso, a transferência imediata de recursos do FUNDEF referente ao número de matrículas que o tanto o Estado ou o Município venham assumir.

Mas outro mecanismo de grande relevância em torno da lei que instituiu o FUNDEF ficou explicitada em seu artigo Art. 4º. Em cada esfera governamental haveria a organização de conselhos de acompanhamento e de controle social. Focalizando assim, todo contexto da repartição, transferências bem como da aplicação dos Recursos do FUNDEF. Também cabia aos conselhos a supervisão do censo escolar anual, o que era fundamental para constatar o número de alunos das unidades federativas. Esses conselhos seriam formados por representantes do poder público e da sociedade civil.

¹⁴ Gomes (2008) aponta que a Lei complementar nº 87, de 13 de Setembro de 1996, mais conhecida como Lei Kandir passou a fazer parte da constituição do FUNDEF através de uma proposta do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED). Ressalte-se que a Lei Kandir foi instituída depois da aprovação da PEC nº 233, logo sua normatização consta apenas na regulamentação do Fundo por meio da Lei 9.424 em seu art. 1º.

No âmbito do Art. 6º, a Lei 9.424, caberia a União complementar os recursos do Fundo voltados para os governos subnacionais, caso o valor por aluno não alcançasse o mínimo instituído nacionalmente. E nesse caso,

§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II.

§ 2º As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º As transferências dos recursos complementares a que se refere este artigo serão realizadas mensal e diretamente às contas específicas a que se refere o art. 3º.

§ 4º No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$300,00 (trezentos reais).

Ainda no art. 6º foi abordada a importância do censo escolar, enquanto parâmetro para: [...] As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, [...]. O INEP passava assim a ter um papel fundamental na formulação política, pois era a instituição que operacionalizava o censo escolar.

Em seu Art. 7º os recursos do FUNDEF, inclusive a complementação por parte da União nos casos necessários, teriam que ser usados pelos governos subnacionais, de tal forma que pelo menos 60% (sessenta por cento) fosse direcionado aos integrantes da carreira do magistério do ensino fundamental. Ainda foi permitido nos primeiros cinco anos de vigência da Lei, que parte desses 60% (sessenta por cento) fosse usado para a capacitação de professores leigos.

A Lei instituiu duas subvinculações de recursos (ver quadro abaixo), a saber, 15% dos 25% constitucionais, referente a um Fundo que passaria a distribuir recursos tendo como referência o número de alunos matriculados nas redes estaduais e municipais no interior de cada unidade federativa, e outro que obrigava um gasto mínimo de 60% dos 15% vinculados com a remuneração para os integrantes da carreira do magistério.

Já a resolução n.03, de 08.10.97 do Conselho Nacional de Educação e pelo art. 70 da Lei nº 9.393/96, LDB normatizou a operacionalização dos recursos por parte dos Estados e municípios. Convém ressaltar que o art. 8º informa que ao sancionar o FUNDEF, não significa

que os Estados, o Distrito Federal e os municípios, deixaram de aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, o que está previsto no art. 212 da Constituição Federal.

QUADRO 3. Formas de utilização dos recursos do FUNDEF

Recursos destinados à remuneração do magistério (mínimo de 60% do FUNDEF)

Segundo orientações constantes da Resolução nº 03, de 08.10.97, do Conselho Nacional de Educação, nesta rubrica poderão ser realizadas no âmbito fundamental (regular, especial, indígena ou supletivo):

- **despesas com remuneração dos professores** (inclusive os leigos) e dos profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção, administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional, estando estes profissionais em exercício em uma ou mais escolas da respectiva rede de ensino. É importante destacar que a cobertura destas despesas poderá ocorrer, tanto em relação ao profissional integrante de Regime Único do Estado ou Município, quanto o regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, inclusive antes da implantação do novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.
- durante os primeiros 5 anos de vigência da Lei 9.429/96, ou seja, entre 1997 e 2001, é permitida a utilização de parte dos recursos dessa parcela de 60% do FUNDEF na capacitação de professores leigos, sendo essa utilização definida pelo próprio governo (estadual ou municipal) de acordo com suas necessidades. Assim, é permitido a cobertura de despesas relacionadas à formação dos professores, de modo a torná-los habilitados ao exercício regular da docência, ou à sua capacitação, mediante promoção de cursos de aperfeiçoamento e reciclagem.

Outras Despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (máximo de 40% do FUNDEF)

Deduzida a remuneração do magistério (contemplada ao máximo de 40%) deverá ser utilizado na cobertura das demais despesas previstas no art. 70 da Lei nº 9.393/96 (LDB), que permite:

- **remuneração e aperfeiçoamento de demais profissionais de educação** - Sendo alcançado por esta classificação os profissionais do ensino fundamental que atuam no âmbito do respectivo sistema de ensino (estadual ou municipal), seja nas escolas, seja nos demais órgãos integrantes do sistema e que desenvolvem atividades de natureza técnico – administrativa (com ou sem cargo de direção ou chefia), como, por exemplo, o auxiliar de serviços gerais lotado e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa do ensino fundamental.
- **aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino** – Sendo alcançados por esta definição as despesas com:
 - compra de equipamentos diversos, necessários e de uso voltado para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema de ensino fundamental público (exemplos: carteiras escolares, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores etc);
 - manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletro-eletrônicos

etc), seja mediante aquisição de produtos /serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (tintas, graxas, óleos, energia elétrica, etc), seja mediante a realização de consertos diversos (reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões etc);

- ampliação, construção (terreno e obra) ou acabamento de escolas e outras instalações físicas de uso exclusivos do sistema de ensino;

- conservação (serviços de limpeza e vigilância, material de limpeza, de higienização de ambientes, desinfetantes, cêras de polimento, utensílios utilizados na limpeza e conservação como: vassoura, rodos, escovas, etc) das instalações físicas do sistema de ensino;

- reforma, total ou parcial, de instalações físicas (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades etc) do sistema de ensino.

• **uso e manutenção de bens vinculados ao ensino** – Sendo caracterizadas neste item as despesas com uso de quaisquer bens utilizados no sistema de ensino (exemplo: locação de um prédio para funcionamento de uma escola) e com a manutenção do bem utilizado, seja com a aquisição de produtos consumidos nesta manutenção (material de limpeza, óleo, tintas etc), seja na realização de consertos ou reparos no seu funcionamento;

• **levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino** - Nesta rubrica são classificados as despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento do ensino fundamental, dentre as quais pode-se destacar: serviços diversos (de vigilância, de limpeza e conservação, dentre outros), aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, giz, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas etc);

• **amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima;**

• **aquisição de material didático – escolar e manutenção de transporte escolar** – Nesta classificação são consideradas as despesas com:

- aquisição de materiais didáticos – escolares diversos, destinados ao uso coletivo nas escolas (material desportivo utilizado nas aulas de educação física, por exemplo) ou individual dos alunos, seja a título de empréstimo (como é o caso do acervo da biblioteca da escola, composto de livros, atlas, dicionários, periódicos, etc), seja para fins de doação aos alunos carentes (exemplo: lápis, borrachas, canetas, cadernos, cartolinas, colas etc);

- aquisição de veículos escolares para o transporte de alunos do ensino fundamental na zona rural, bem como a manutenção desses veículos, com combustíveis, óleos lubrificantes, consertos, revisões, reposições de peças, serviços mecânicos etc.

Fonte: Manual de Orientação do FUNDEF, 2001.

CAPÍTULO 3

Processo decisório na base do FUNDEF

O presente capítulo está norteado pelos seguintes temas: a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil, tendo o Presidencialismo de Coalizão como principal referência. Outra questão importante diz respeito à dinâmica do processo legislativo¹⁵. Será feito ainda um acompanhamento do debate em torno da votação da emenda 14 e da lei 9.424 no Congresso Nacional.

3.1 A complexa relação do Executivo com o Legislativo no Brasil: uma breve retomada

Antes de entrarmos no debate acerca do processo legislativo em torno da votação da emenda 14, bem como da lei 9.424 que instituiu o FUNDEF, convém fazermos uma breve exposição da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil, para que possamos nos inteirar de uma complexa relação. A referência básica dessa parte serão três trabalhos realizados pelo cientista político Fernando Limongi e pela também cientista política Argelina Cheibub Figueiredo.

Um primeiro passo é observarmos que a Constituição de 1988 teve grande relevância no novo desenho institucional da relação entre o Executivo e Legislativo. Os poderes da Presidência da República foram bastante ampliados, e, no sentido de garantir a preponderância legislativa do Poder Executivo, viabilizou-se maior presteza das propostas desse poder. Também houve um aumento do poder dos líderes partidários, que se tornaram os grandes protagonistas de suas bancadas a partir dos regimentos internos das câmaras baixa e alta. Não há nesse contexto evidência empírica de indisciplina partidária, nem mesmo um Legislativo que possa ser considerado um ator de veto, ou seja, um *veto player* institucional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Figueiredo e Limongi (1999), afirmam que o Poder Executivo torna-se o protagonista na relação com o Legislativo pelo fato de deter o poder da agenda¹⁶. Essa agenda é votada por um parlamento com organização muito centralizada, já que suas regras pautam a distribuição e os

¹⁵ Analisaremos ainda, as audiências públicas realizadas na Comissão Especial. Cabe ressaltar que as transcrições das audiências públicas que serão base das discussões relativas ao FUNDEF estão disponíveis no Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação (DETAQ) da Câmara dos Deputados (mais precisamente no Núcleo de Transcrição de Comissões).

¹⁶ Para Figueiredo e Limongi (2001), a agenda é entendida como a capacidade de determinar não apenas quais as propostas serão levadas em consideração pelo Parlamento, mas também, em que momento será analisada.

direitos dos legisladores, tendo o partido como um ator fundamental. Assim, o chefe do executivo federal conta com mecanismo que induzem à cooperação dos integrantes do parlamento, enquanto os integrantes do Legislativo não dispõem de um arcabouço institucional que favoreça a busca de interesses particularistas. Ao passo que, para poder fazer valer a obtenção de recursos para suas bases eleitorais, o melhor caminho é votar de forma disciplinada.

A Carta Cidadã de 1988 incluiu exclusividade ao Presidente da República em questões referentes às matérias orçamentárias, tributárias e organização administrativa. E ainda vetou as emendas parlamentares que incidissem na ampliação dos gastos previstos. Somando-se a isso há o caso das medidas provisórias que permitem ao Presidente da República usá-las em casos de urgência, conforme prevê o art. 62 da Constituição. Esse último recurso citado é capaz de mudar o *status quo* com maior celeridade e, por surtir efeito já no ato de sua edição, torna-se um instrumento com grande poder para o Presidente da República.

Convém lembrar que os regimentos internos das duas casas legislativas abrigam amplos poderes aos líderes partidários, o que direciona os parlamentares a agirem em prol aos interesses dos partidos, levando a uma centralização do processo decisório, e conforme apontaram Figueiredo e Limongi (1999),

No caso do Legislativo Brasileiro, o princípio adotado para a distribuição de direitos parlamentares é partidário. Os líderes, em questões de procedimento, representam suas bancadas. A distribuição interna do poder em ambas as casas é feita de acordo com princípios de proporcionalidade partidária, como é o caso do centro de poder no Legislativo: a Mesa Diretora, cujos cargos são distribuídos pelos partidos de acordo com a força de suas bancadas. A Presidência da Mesa cabe ao partido majoritário. O Presidente da Mesa, como se sabe, dirige os trabalhos do plenário e conta com amplos poderes para decidir questões controversas. Da mesma forma, a composição das comissões técnicas obedece ao princípio da proporcionalidade partidária, e a distribuição dos parlamentares pelas comissões é feita pelos líderes partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 28).

Os líderes têm a missão de representar os interesses dos partidos na relação com o Poder Executivo e os interesses do Executivo na relação com os partidos. Os líderes são, dessa forma, a ligação entre as bancadas que fazem parte da maioria no Parlamento com o Executivo. Fica assim explicitado o propósito das barganhas existentes na relação Executivo e Legislativo, que é o fato de estarem baseadas nos partidos. Para um integrante do Poder Legislativo é mais viável seguir o caminho da liderança, votando com o partido, pois uma ação contrária terá alto custo para o parlamentar. O controle que é exercido pelo Chefe do Executivo, bem como pelos

líderes partidários em torno da agenda dos trabalhos legislativos, tem impacto significativo no desempenho da coalizão de apoio ao governo eleito (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Figueiredo e Limongi (2008) pontuam que a Resolução nº 2 de 1995 foi determinante no que se refere a forma como o Congresso Nacional passou a pautar sua agenda interna, já que regulamentou o processo de apreciação da proposta orçamentária do Poder Executivo. Essa resolução tornou a apreciação do orçamento algo mais transparente e os partidos também aumentaram seu controle sobre esse processo, resultando assim, em maior dependência das decisões coletivas e explicitando também importantes limites à atuação individual dos parlamentares.

Essa engenharia interna do legislativo não gerava espaço para as emendas individuais, que passaram a representar uma pequena parcela da intervenção legislativa no orçamento aprovado. A consequência disso foi a primazia das emendas coletivas e de relatorias, já que essas retinham a maior parcela dos recursos. Ressalte-se que o processo orçamentário só teria influência do relator geral e dos relatores adjuntos, que são escolhidos entre os membros dos partidos da base de apoio ao governo, seguindo assim a linha partidária. Mas como se dá a atuação do Congresso nesse contexto? Pode-se afirmar que a atuação parlamentar nesse caso, é resumida em duas formas:

Na aprovação da proposta, as emendas estão praticamente limitadas à realocação de recursos em investimentos. A aprovação da lei, por sua vez, não garante a execução da dotação prevista. Ao longo do ano de execução do orçamento, o Executivo contingencia gastos, liberando as dotações para execução de acordo com o comportamento da arrecadação das receitas. Por isso a liberação dos gastos com investimentos só ocorre no final do ano (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 33)

Também há fortes limitações para as escolhas do Executivo e Legislativo quando a questão é a distribuição dos recursos orçamentários. Essas limitações decorrem de restrições impostas não só pela política macroeconômica, mas também por uma normatização de ordem constitucional e legal de partes significativas do montante de recursos que compõem o gasto público. Os recursos voltados para os investimentos são, na verdade, os únicos meios que podem ser de livre utilização por parte dos dois poderes. Isso incide diretamente na formulação e implementação das políticas públicas do governo federal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

Figueiredo e Limongi (2008) informam que esse processo de centralização orçamentária fez com que os interesses da instituição, bem como os da coalizão governamental, ganhassem espaço em detrimento dos interesses individuais. Isso explica o protagonismo de atores, sejam os institucionais como os relatores, sejam os coletivos, no caso as comissões, bancadas regionais e estaduais, sobre as iniciativas individuais dos parlamentares.

E nesse sentido o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao implementar sua agenda de governo, fez uso demasiado dessa nova engenharia institucional que pautou o sistema decisório nacional¹⁷. Seu governo foi norteado por uma alta capacidade decisória, levando inclusive, à autonomia do Estado e de sua burocracia. Outro fato também relevante diz respeito às Medidas Provisórias, que já não eram um simples instrumento para superar resistência do Legislativo, passando assim a exercer um papel fundamental para a implementação das políticas públicas. O governo tinha então sua relação com o Legislativo baseada nas medidas provisórias e no controle dos líderes em torno do processo de votação (FIGUEIREDO; LIMONGI; VALENTE, 1999).

Contudo, não obstante o não exercício sistemático e centralizado de sua função fiscalizadora sobre as ações do Executivo, o Parlamento foi fundamental para diminuir a dissociação entre a agenda pública e a agenda do Executivo como, por exemplo, na formulação das políticas sociais (FIGUEIREDO; LIMONGI; VALENTE, 1999).

A ampla agenda de reforma do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso pressupunha também a aprovação de mudanças constitucionais. Mas apesar de não contar com os mesmos mecanismos de aprovação de sua agenda legislativa ordinária, e da maior complexidade para mudança constitucional – o que abriu espaço para atuação dos partidos de oposição – o resultado final foi bastante positivo para o governo. De qualquer modo, cabe destacar que a estratégia do governo foi aumentar o leque de alianças, inclusive fortalecendo relações com os partidos de centro-direita (FIGUEIREDO; LIMONGI; VALENTE, 1999).

3.1.1 A dinâmica do processo legislativo na votação do FUNDEF

Faremos agora uma retomada sobre a dinâmica do processo legislativo para aprovação do FUNDEF. Para tanto, analisaremos o debate entre oposição e base governista, bem

¹⁷ Este, “[...] caracteriza-se por um alto grau de delegação de poderes: do Legislativo para o Executivo, de um lado, e no interior do Congresso Nacional, dos parlamentares para as lideranças partidárias.” (FIGUEIREDO; LIMONGI; VALENTE, 1999, p. 52).

como a participação de outros atores representativos da sociedade civil que participaram dessa formulação. Na sequência analisaremos os embates ocorridos na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados e na Comissão Especial.

De autoria do Poder Executivo, a Proposta de Emenda Constitucional 233 foi encaminhada à Câmara dos Deputados em 15 de outubro de 1995. Inicialmente, a PEC buscava emendar questões referentes não só ao Ensino Fundamental, já que pretendia modificar o artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal, e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Entretanto, por uma questão estratégica e para facilitar as reformas no Ensino Fundamental, tida como a grande prioridade do governo, as modificações voltadas para o Ensino Superior foram passada para a PEC 370/1996.

3.1.2 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara dos Deputados)

Na comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, o Deputado Hélio Bicudo (PT-SP) afirmou que a emenda encaminhada pelo Poder Executivo seria uma afronta às cláusulas pétreas referentes aos “direitos individuais”, pois, no entendimento do parlamentar petista quanto ao Ensino Superior, a emenda acabava com a gratuidade dos cursos de especialização e de aperfeiçoamento nas universidades públicas, modificando a carta de 1988 no que se refere à autonomia da Universidade, remetendo esse assunto à legislação infraconstitucional. E ainda propunha a criação dos “diferentes graus de autonomia”, voltado para as demais instituições de Ensino Superior, e aos institutos de pesquisa. O parlamentar do partido dos trabalhadores ainda argumentou que:

[...] enquanto a Constituição vigente garante a gratuidade indiscriminada do ensino nos estabelecimentos oficiais, a proposta do Executivo restringe esta gratuidade nos cursos superiores, principalmente, afim de que as universidades públicas possam vir a cobrar pelos cursos de pós-graduação “lato sensu”, por cursos de especialização, por atividade de extensão universitária, entre outros. (DCD, 23/04/1996, p. 10691).

Ao propor a exigência de lei para regulamentação da autonomia universitária, o Executivo está restringindo este princípio constitucional e fundamental, como visto, ao exercício do direito a garantia individual da “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” (art. 206, II). (DCD, 23/04/1996, p. 10691).

O Deputado criticava a introdução da expressão “com prioridade para a população de menor renda” para a oferta da Educação Infantil, bem como no atendimento aos alunos no Ensino

Fundamental. Notou a inclusão de normas que ampliaram as condições em que o governo central poderia intervir nos estados, caso esses não obedecessem à legislação constitucional que dizia respeito à “aplicação do mínimo da receita estadual na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Ou seja, pelo novo texto segundo Bicudo:

[...] a União teria apenas “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais” a “direitos individuais” (DCD, 23/04/1996, p. 10692).

Trata-se, evidentemente, de mais uma proposta de abolir o direito e a garantia individual de acesso ao ensino público e gratuito, quando se retira da União o papel de assistir e financiar a educação [...] a “direitos individuais” (DCD, 23/04/1996, p. 10692).

[...] o executivo, além de retirar da União a obrigação prevista no dispositivo, ao trocar a expressão “poder público” por “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, excluiu também a obrigação de se desenvolver esforços públicos no sentido da eliminação do analfabetismo no Brasil (DCD, 23/04/1996, p. 10692).

Já para o Deputado Regis de Oliveira (PFL-SP), era plenamente cabível constitucionalmente a normatização da intervenção nos estados por parte da União quando este governo subnacional não aplicar o mínimo exigido da receita estadual na manutenção e desenvolvimento da educação, pois entendia que:

A ideia é salutar, uma vez que é comum que, diante de outras necessidades eventualmente mais urgentes, os Estados deixam de investir no ensino, para atender a outros interesses. Entretanto é dever do Estado aplicação a verba correspondente à fixada no art. 212 da Constituição, ou seja, vinte e cinco por cento (25%) da receita resultante de impostos. Diante da constatação de descumprimento da norma, caberá à União intervir no Estado ou no Distrito Federal (DCD, 23/04/1996, p. 10693).

Na interpretação de Regis de Oliveira (PFL-SP), a emenda proposta não deixa de explicitar a gratuidade do ensino público, como os cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado, e sim abre espaço para cobrança nas atividades de extensão, como por exemplo, os cursos de pós-graduação lato sensu. Cita a argumentação do Ministro da Educação, fundada na concepção de que esses cursos são frequentados por um público por demais restrito, quase sempre oriundo de grandes empresas. Ao mesmo tempo, tal cobrança poderá significar uma fonte

adicional de recursos para instituições públicas de Ensino Superior. E relação à polêmica em torno da autonomia das universidades, entende que:

O art. 3º propõe a desconstitucionalização da autonomia universitária, podendo a lei outorgar formas graduadas de autonomia. Em se tratando de matéria que não é constitucional, assim se tornando apenas formalmente, não há como objetar sua constitucionalidade (DCD, 23/04/1996, p. 10693).

A emenda, segundo Regis de Oliveira (PFL-SP), assegurava a oferta gratuita do Ensino Fundamental (obrigatório) para a população brasileira, ao insistir também na prioridade para as camadas de baixa renda. Não há desencontro com a Constituição à medida que, segundo o parlamentar

O estado degradante a que chegou o ensino público no Brasil, em especial aquele que demanda maior atenção, que é o denominado primeiro grau [...], é tão alarmante que poucas pessoas de alguma renda o procuram. Resta ele, tão somente para as pessoas menos favorecidas. (DCD, 23/04/1996, p. 10693)

3.1.3 Comissão Especial

Tendo em vista o embate de ideias em torno da aprovação da legislação pertinente ao FUNDEF, vale uma breve retomada das audiências públicas. Em sua primeira edição para discussão da PEC 233, realizada no dia 18/01/1996, foram convidados a Antropóloga Eunice Ribeiro Durham, Secretária de Política Educacional do MEC (1995 – 1997); José Martins Filho, Reitor da Universidade Estadual de Campinas, Unicamp (1994-1998) e Presidente Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Ana Luiza Machado Pinheiro, Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); e Edla de Araújo Lira Soares, Presidenta da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Inicialmente, Eunice Durhan pontua que a alteração da proposta para o art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias é a grande protagonista das ações do MEC, pois o Ensino Fundamental era a principal ação do governo já que:

[...] na verdade não temos conseguido fazer uma aplicação de 25%, de 18%, para a educação nacional e que boa parte dos problemas decorrentes da falta de fundos vêm da inobservância desse preceito (DETAQ, 1996, p. 4)

A antropóloga comenta que as normas constitucionais não deixaram clara a delimitação de responsabilidade dos estados e municípios. Isso impactou, por exemplo, na questão salarial do magistério quando se observa que nos estados do nordeste, parte significativa do ensino fundamental está sob a responsabilidade dos municípios que em geral são muito pobres. Nesse caso, os 25% a serem investidos em educação não significam um aporte suficiente para as necessidades da educação fundamental, ao passo que em estados como São Paulo, em que há presença de municípios “*riquíssimos*” que não investem recurso algum no ensino fundamental.

A ideia do governo, segundo Durhan era que ocorresse uma distribuição mais equitativa de responsabilidades entre Estados e Municípios, uma forma de elevar substancialmente os investimentos para a educação ao vincular 15% dos 25% para o ensino fundamental e os outros 10% para a pré-escola (no caso dos municípios). Sendo assim, não havia intenção alguma da União se eximir de sua responsabilidade nesse processo, já que complementar o Fundo no momento em que esse fosse inferior a um percentual a ser fixado em lei. E nesse caso,

[...] corrigem-se certas omissões da Constituição, como aquela que prevê a intervenção do Estado no Município quando a verba é aplicada para a educação, mas não prevê a intervenção da União no Estado quando o Estado não cumpre. Esses diferentes tipos de interferência devem ser recíprocos; então, há uma correção desse dispositivo (DETAQ, 1996, p. 7).

No que se refere ao Ensino Superior, a Secretária de Política Educacional do MEC salientou que desde a Carta de 1988 houve um aumento significativo do custo, em particular das Instituições Federais de Ensino. Quanto à polêmica em torno da alteração na autonomia da universidade, não era intenção do governo eliminá-la, até porque só as três universidades públicas paulistas eram realmente autônomas, e as universidades federais não tinham autonomia alguma. Assim, a intenção do MEC é fornecer mecanismos por meio de uma lei bastante detalhada, fazendo com que essas instituições públicas pudessem, por exemplo, ser liberadas do:

[...] Regime Jurídico Único, e que estabeleça, dentro da Lei Orçamentária, as condições de um orçamento global para as universidades públicas e que estabeleça os critérios de distribuição deste orçamento. Na verdade, a intenção da lei é estabelecer um mecanismo financeiro e administrativo da autonomia das universidades públicas, de tal forma que a avaliação da universidade venha pelo seu desempenho e não através do controle

burocrático extremamente detalhista que hoje se faz em função da legislação existente (DETAQ, 1996, p. 8-9).

Ainda para Durhan, a autonomia das universidades deveria ser justificada enquanto sua “[...] capacidade de autogestão colegiada por parte de uma comunidade acadêmica altamente qualificada”. E é exatamente essa a questão que a lei deve assegurar.

Em seu depoimento, José Martins Filho, Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), centra suas atenções para questões relacionadas às universidades. O debate pertinente, segundo ele, pressupõe que a autonomia das universidades seja real, e que nesse caso, não poderia ser modificada por leis infraconstitucionais. Para o Reitor:

É possível conseguir-se a regulamentação, a avaliação e se impedir os abusos sem se tirar o art. 207 da sua força fundamental e inovadora no mundo latino-americano. Na constituição de poucos países coloca-se tão claramente a importância da autonomia universitária. E mais: quando se fala em autonomia universitária, fala-se também em democratização das universidades, na eleição de reitores e na formação adequada de representações nos conselhos universitários e numa forma de gestão democrática fundamental na situação atual do país (DETAQ, 1996, p. 15).

Já Ana Luiza Machado Pinheiro, Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), iniciou sua fala afirmando que a instituição a qual exercia a presidência era favorável a PEC 233 por considerar que esta norma representava a redenção da educação fundamental. Contudo, há sugestões a serem feitas nos arts. 2º e 3º da legislação, que se referiam a modificações aos arts. 206 e 207 da Carta de 1988, que tratava do Ensino Superior e que precisavam ser suprimidos. Ademais, por se tratar de tema muito polêmico deveria ser encaminhado separadamente para o Congresso.

A partir daí, a Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) fez outras sugestões, como a colocação da oferta gratuita de creche com prioridade para crianças 0 a 3 anos, oriundas de famílias de baixa renda. Acerca do parágrafo primeiro, do art. 211, a União deveria continuar a colocar recursos na educação de forma efetiva, e propôs acrescentar a seguinte expressão no artigo: “mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios”.

A última exposição foi da Sra. Edla de Araújo Lira Soares, Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Discordando da presidente do CONSED, ela não entendeu a PEC como a redenção da Educação no país. Em primeiro lugar,

havia uma direção do Executivo Federal em esvaziar sua responsabilidade sobre o Ensino Fundamental. Em segundo, a emenda não levou em consideração os principais acordados e elaborados no Plano Decenal.

Para a dirigente da UNDIME, houve consenso no conjunto de municípios acerca da criação do fundo de valorização, mas não sobre “[...] à determinação de percentuais específicos, principalmente para professores em efetivo exercício”. Segundo a presidente, em algumas regiões o Ensino Infantil não é trabalhado de forma fragmentada, isto é, creche e pré-escola, como previa a emenda. Há nessas regiões uma visão mais global ao pensar a educação infantil, inclusive tirando a pré-escola do escopo da assistência social. Em cidades que já havia esse modelo, a vinculação dos recursos sendo aplicada de forma imediata poderia trazer alguns percalços relevantes para a gestão municipal. Restando aos municípios “[...] ou reduzir atendimento à educação infantil ou se recusar a ampliar o atendimento no Ensino Fundamental. E, ao fazer esta recusa, ele perde as possibilidades de acesso ao fundo”.

Sobre o Ensino Infantil, a presidente da UNDIME questionou, por exemplo, o marco legal de priorização das crianças carentes, tendo em vista que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) direciona para a universalização. O texto também não falava da responsabilidade no atendimento das creches.

Na audiência realizada no dia 07/03/1996, a Secretária de Ensino Fundamental do MEC, Iara Prado, assim como outros quadros do governo, fez uma defesa da PEC 233. Ela salientou que a proposta do MEC era a progressiva universalização do Ensino Médio e da pré-escola, mas a prioridade do governo seria o Ensino Fundamental, e nesse caso, o Fundo era uma forma de reorganizar os recursos. Apontou que o Plano Decenal constatou que a Carta de 1988, apesar de definir os recursos não deixou claro quais as responsabilidades dos entes federativos. Ou seja, “definiu a vinculação dos 25%, mas não atribuiu responsabilidades claras aos Estados, Municípios e Governo Federal”.

Iara Prado pontuou que esse gasto era controlado pelos tribunais de contas; contudo, havia municípios sem rede de Ensino Fundamental. Neste caso, esses tribunais aceitavam outras modalidades de gasto que não prioritários para a educação. E o Fundo, segundo a secretária, trazia reformas relevantes ao definir, como critério para o repasse dos recursos, o número de alunos, já que na Carta de 1988 até então, essa variável não era levada em conta na distribuição dos recursos. Então, mesmo em estados que não precisariam de complementação da União

haveria um repasse de recursos de prefeituras para o estado. Em relação à possibilidade de criação de piso salarial nacional para o magistério, ela afirmou que não houve consenso com os secretários representados pelo CONSED, sendo essa também uma posição expressiva das prefeituras.

Também presente nessa sessão, Eunice Durhan voltou a fazer outras defesas da PEC. Em seu entendimento “[...] há uma diferença entre o possível e o desejado. O desejável seria que o Estado oferecesse educação gratuita, de boa qualidade para todos que precisam, desde o nascimento até morte”. Se o Estado não tem conseguido oferecer um Ensino Fundamental público de qualidade, não havia como o governo federal se comprometer com essa enorme carência do sistema de ensino como um todo. A prioridade segundo Durhan pauta-se pelo que era obrigatório.

Durhan afirmou também que as creches, por exemplo, deveriam ser oferecidas gratuitamente, mas não há possibilidade de oferecê-la para todos – caso isso seja feito, não haveria recursos para o Ensino Fundamental. Por isso, as vagas nas creches deveriam focalizar as famílias de baixa renda, inclusive, “Tenho ouvido argumentações de que é antidemocrático. Acho que antidemocrático é dar um direito que não se pode atender”. A antropóloga acrescentou ainda, que sobrariam 10% dos 25% a serem investidos tanto pelos estados para o Ensino Médio, quanto na Educação Infantil pelos municípios.

No dia 20 de Março de 1996 foi a vez da participação do professor Carlos Augusto Abicalil, presidente da Confederação dos Trabalhadores em Educação/CNTE. O representante sindical deixou claro sua preocupação com alterações propostas na PEC, que modificavam o conceito de direito universal voltado para o ensino básico. Segundo o representante sindical, no que tange à autonomia das universidades da forma como foi estruturada na PEC, ao definir que a autonomia deveria ser normatizada por meio de uma lei especial, poder-se-ia nesse caso, significar “[...] uma alteração do conceito de autonomia, inclusive interferindo nas formas de concepção e papéis da própria universidade brasileira”.

Abicalil afirmou ainda que mesmo na Carta de 1988, definindo a progressiva universalização do Ensino Médio e da educação pré-escolar, os avanços para essas modalidades de ensino eram bastante tímidos. Contudo, com a nova redação proposta na PEC, “ao se garantir progressiva universalização, também não se assegura aí o princípio anterior, que era progressiva

obligatoriedade”. Ao mesmo tempo, o Fundo apontava para a diminuição das responsabilidades do governo federal para com o financiamento do ensino básico.

O presidente da CNTE criticou também o fato da PEC não levar em conta o que foi acordado com o Plano Decenal de Educação, em particular no que se refere ao Piso Salarial para o Magistério. Entendia que faltava um mecanismo que pudesse normatizar a relação dos estados com os municípios, pois “no caso de descumprimento de princípios constitucionais, inclusive, de recursos vinculados, [...] não havia nada com relação ao poder de intervenção no âmbito dos Estados”.

No dia 27 de março de 1996, compareceu o Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza. Em sua visão, a PEC tem quatro pontos centrais, a saber, questões voltadas para: i) os recursos para o ensino básico; ii) autonomia das universidades, iii) responsabilidade dos governos subnacionais acerca da educação; iv) a responsabilidade geral do Estado acerca da Educação. O Ministro acentua que a reforma do Ensino Fundamental era a centralidade da PEC. E por quê? A Carta de 1988 destinou um volume bastante significativo de recursos fiscais para a educação. Contudo, constatou-se em muitos casos desperdícios desses recursos, não chegando, por exemplo, onde deveria, isto é, nas escolas. Nos estados e municípios, 25% de toda a arrecadação deveria estar voltada para educação, enquanto o governo federal deveria destinar 18% - sem levar em conta o salário educação.

Contudo, para Paulo Renato, a Carta Cidadã de 1988 deixou vaga as responsabilidades dos governos subnacionais acerca do Ensino Fundamental. E em grande parte dos [...] “Estados e Municípios, onde há dinheiro não estão os alunos e onde estão os alunos não está o dinheiro”. A partir daí, a ideia era a constituição de um fundo de caráter contábil em cada Estado, com o intuito de que os 15% dos 25% sejam distribuídos, tendo como referência o número de alunos. Ressalte-se que o governo federal suplementaria os governos subnacionais que tivessem uma arrecadação menor que o valor mínimo repassado por aluno.

Quanto à crítica de que o governo federal estaria buscando se eximir de sua responsabilidade, o ministro rebateu afirmando que a intenção do MEC é o contrário, pois a direção da PEC era que houvesse um comprometimento de recursos federais. Outra questão fundamental é que 60% dos recursos dos 15% teriam que ser destinados para o salário do magistério. Mas não havia como incorporar o Piso Salarial Nacional pelas seguintes razões: primeiro não caberia à União legislar sobre um piso nacional para os governos subnacionais e,

segundo, por uma questão de ordem financeira. Logo, ficou a cargo dos Estados e Municípios legislarem sobre o piso salarial.

Sobre a autonomia do Ensino Superior, Paulo Renato apontou que da forma como estava definida no art. 207 da Constituição, transformou-se na verdade em um empecilho para o aperfeiçoamento das universidades, já que não estava garantida a autonomia financeira e administrativa das universidades federais, como ocorre nas três universidades paulistas. Ao mesmo tempo, o art. 207 permitia a qualquer instituição de Ensino Superior, como por exemplo, as privadas, a liberdade de criar cursos, e exatamente no setor privado onde havia os principais problemas de qualidade.

3.1.4 Debate e votação na Câmara dos Deputados

Analisando o comportamento dos partidos políticos na Câmara dos Deputados no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, 1995-1998, Nicolau (2000)¹⁸ demonstrou que

O PSDB e o PFL – os partidos que compuseram o núcleo da coalizão que elegeu o presidente Cardoso em 1994 e controlaram os principais ministérios ao longo do governo – foram os mais fiéis, com uma média de 77,5% e 77,3% dos deputados da bancada, respectivamente, votando conforme o indicado pelo líder do governo. Os índices de apoio ao governo dos outros três partidos que compuseram a base de sustentação parlamentar do presidente Fernando Henrique Cardoso foram os seguintes: o PTB colaborou, em média, com 70,4% dos votos de sua bancada; o PPB, com 67,0% e o PMDB com 63,1%. O PL teve sua bancada dividida, com metade dos parlamentares acompanhando o governo. Entre os partidos de oposição, os valores permitem o estabelecimento de uma escala do grau de "oposicionismo". O PT aparece como o mais oposicionista (2,9%), seguido pelo PC do B (6,3%), PSB (8,5%) e PDT (10,0%).

Outro fato também de grande relevância é que nas votações das emendas constitucionais, onde há exigência da presença de três quintos dos parlamentares no plenário da Câmara, os partidos da base de sustentação do governo tiveram uma contribuição fundamental, já que dispensaram mais votos do que nas votações de outros tipos de proposições legislativas, como observamos na tabela abaixo. Nessas votações, o PFL e o PSDB foram os partidos que mais apoiaram o governo e observa-se um índice de apoio de 86,5%, do primeiro, e 84,3% do

¹⁸ O autor criou uma medida que fosse capaz de mensurar a taxa de fidelidade dos partidos políticos em relação ao Poder Executivo, e ao mesmo tempo permitir o cálculo do índice de apoio ao governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A operacionalização feita por Nicolau (2000) foi bastante simples, “o total de parlamentares de um partido que acompanharam com seus votos a indicação do líder do governo é dividido pelo total de deputados que compõem a bancada”.

segundo. Sobre os outros três partidos da base aliada do governo, têm-se os seguintes índices de apoio, o PTB 78,2%, PMDB 72,4% e o PPB com 70,3% (NICOLAU, 2000).

QUADRO 4. Índice de Apoio ao Governo (Percentual da Bancada de cada Partido que Acompanhou a Indicação do Líder do Governo), por Tipo de Proposição

Partido	Emenda Constitucional (líder do governo indica sim)	Emenda Constitucional (líder do governo indica não)	Lei Complementar	Legislação Ordinária
PFL	86,5	75,8	70,2	66,4
PSDB	84,3	77,7	73,6	64,0
PTB	78,2	68,2	72,4	57,5
PMDB	72,4	60,4	62,1	51,1
PPB	70,3	69,5	68,9	56,3
PL	60,1	40,4	55,0	42,1
PDT	12,7	6,1	16,5	8,6
PSB	11,8	4,3	8,7	7,9
PC do B	6,9	2,8	15,1	7,7
PT	1,4	2,1	0,5	7,0

Fonte: Diário da Câmara dos Deputados. Elaborado a partir de Nicolau (2000).

Na discussão realizada no dia 07/05/1996 para a votação em primeiro turno, houve a participação dos seguintes parlamentares: Ivan Valente (PT), Gerson Peres (PPB), Padre Roque (PT), Marisa Serrano (PMDB), Esther Grossi (PT) e Osvaldo Biochi (PTB). Ocorreu ainda a aprovação do requerimento do Deputado Michel Temer (PMDB), então líder do bloco composto pelo PMDB/PSD, PSL, PMN/PSC e outros, que solicitava o encerramento da discussão, sendo assim contrário ao voto do PT.

Ao passo que o requerimento do deputado Pedro Wilson, líder do PT solicitando o adiamento da votação por duas sessões foi rejeitado. O resultado dessa votação foi a seguinte: 107 votos favoráveis ao adiamento, 311 contrários e 3 abstenções, sendo o total de votos, 421. Havia uma estratégia da oposição em adiar a votação da PEC para dar mais tempo de discussão. Mas houve a aprovação do requerimento da votação para a sessão do dia 08/05/1996. O pedido foi feito pelo Deputado Inocêncio de Oliveira, líder do bloco PFL/PTB.

Nesse ambiente de debate na câmara baixa, destaca-se a o do deputado Ivan Valente (PT). Segundo ele

O governo, agora, com uma proposta que em princípio vem no sentido de dar prioridade para o ensino fundamental, quer revogar o art. 60 da Constituição Federal e deixa de lado os outros níveis de ensino (DCD, 8/05/1996, p. 12797).

Em primeiro lugar, com o projeto do Governo, fica prejudicada a erradicação do analfabetismo. Relega-se ao espaço essa questão que representa cidadania do povo brasileiro. Em segundo lugar, o ensino médio também é desprezado. Para o ensino público superior, reserva-se o destino da privatização. E não podemos falar em qualidade de ensino (DCD, 8/05/1996, p. 12797).

O deputado Padre Roque também do PT vai à mesma linha de argumentação:

É precisamente neste momento que o governo Federal nos envia, sob o pomposo título de Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, um projeto de emenda constitucional que altera profundamente algumas das conquistas mais notáveis da Constituição de 1988. (DCD, 8/05/1996, p. 12797).

[...] há uma grave lacuna em relação a uma das maiores dívidas sociais deste País, aquela para com a imensa massa de analfabetos absolutos e funcionais, que somam muitos milhões (DCD, 8/05/1996, p. 12797).

O governo abandona os analfabetos à sua própria sorte. Restam apenas ações esporádicas, provenientes muito mais da boa vontade dos cidadãos do que uma efetiva ação de governo (DCD, 8/05/1996, p. 12797).

A votação do substituto em primeiro turno da PEC 233 na Câmara dos Deputados foi realizada em sessão ordinária em 08/05/1996 e contou com um quórum de 455 parlamentares. Ressalte-se que essa PEC foi desmembrada, levando as questões referentes ao ensino superior para a PEC 370/1996. No primeiro turno, houve 350 votos favoráveis e 94 contrários, além de 11 abstenções. Foram rejeitadas as emendas 18 e 35 e aprovada a emenda 26.

No segundo turno o debate também foi bastante intenso. O deputado Lindberg Farias (PC do B) afirmou que (DCD, 23/05/1996, p. 14730):

Acredito que há um grande desconhecimento sobre o teor da Proposta de Emenda à Constituição nº 233. Acho, também, que vários Parlamentares acabaram, por engano, votando a favor de uma proposta que vai prejudicar seus Municípios.

Argumento isso, Sr. Presidente, porque a ideia do fundo pretendido baseia-se em confisco de dinheiro dos Municípios.

Quero dizer, ainda, Sr. Presidente, que o estranho é que a União não entra com praticamente nada nesse projeto.

Da base governista, o Deputado Osvaldo Biolchi defendeu a PEC (DCD, 23/05/1996, p. 14731).

Aí está a importância dessa reforma, que traz inúmeros avanços, acima de tudo por que a União vai contribuir com a complementação de 300 reais por criança que frequente a escola fundamental. Não é verdadeira a afirmação de que a União esteja se eximindo dessa responsabilidade. Ela vai completar o gasto atual, até fazê-lo chegar aos 300 reais. Há mais um nessa proposta, Srs. Deputados. É que o salário básico, o salário inicial do professor deve ter um teto mínimo de 300 reais. Não há confisco nenhum Srs. Deputados. Há simplesmente uma transferência.

No segundo turno da votação realizada no dia 18/06/1996 nenhuma novidade, 358 votos favoráveis 82 contrários e duas abstenções num total de 442 parlamentares. O deputado Ivan Valente (PT) voltou a discussão do segundo turno para criticar a PEC (DCD, 23/05/1996, p. 14732).

O Relator, Deputado José Jorge, ouvindo a sociedade, bem como vários especialistas, em audiências nos Estados, houve por bem em recuar em diversas questões, como na parte do 3º grau e também na referente ao ensino infantil, centrando seu projeto no ensino fundamental. O projeto governamental que cria os fundos estaduais de educação, Sr. Presidente, Srs. Deputados, não significa melhora do ensino, mas, na prática, a piora do ensino infantil, do ensino médio e do ensino superior, porque nos três níveis há desobrigação do estado.

E no tocante à proposta original, que é referendar o ensino fundamental como prioridade, queremos dizer que, à medida que o Governo só tem 800 milhões de reais para suplementar verbas para o ensino fundamental e define que a qualidade do ensino no Brasil é gastar 300 reais/aluno/ano e que um professor vai ganhar em média apenas 300 reais por vinte horas/aulas semanais, podemos afirmar, categoricamente, que se pode chamar isso de socialização da miséria na educação. Consequentemente, nos Municípios onde já se paga mais a professores e já se tem um custo/aluno maior do que esse, como acontece em São Paulo, que gasta mais de 600 reais alunos/ano, ou em Brasília, que gasta mais de mil reais aluno/ano, vamos ter um saque de 60% da arrecadação de impostos referida no art. 212 da Constituição Federal para serem aplicados no ensino fundamental.

Para o deputado Severino Alves (PDT-BA)

Sr. Presidente, Sra. e Srs. Deputados, parece até uma incoerência que eu, sendo do PDT, venha falar a favor da emenda, mas isso mostra que o PDT não está fazendo oposição por fazer. Quando o assunto é coerente e quando há discussão com a base, o PDT tem a liberdade de discutir ou de se manifestar – se favorável a uma emenda. Conheço muito bem a Proposta de Emenda à Constituição nº 233 (DCD, 23/05/1996, p. 14732).

Sou favorável à emenda. De acordo com o que acabou de dizer o próprio Deputado Ivan Valente, como ela se apresenta, tirava recursos do combate ao analfabetismo. Na verdade, isso acontecia mesmo. Mas o Relator acolheu a emenda de nossa autoria, e agora os recursos do combate ao analfabetismo estão garantidos. É importante observar que outra emenda, nossa e de outros parlamentares, foi aprovada no que diz respeito à obrigação de a União também destinar recursos para o fundo. Antes, só havia retenção dos Estados e Municípios. No relatório e no parecer que aprovamos, a União também destina recursos para outro fundo. Esses recursos serão tirados tanto do Imposto de Renda quanto do IPI. Outra observação positiva é que esses recursos são vinculados. Ou

seja, os Prefeitos não os poderão desviar, pois eles estarão vinculados ao fundo. Os Prefeitos terão que prestar contas aos Tribunais de Contas, tanto aos dos Municípios quanto ao da União, quando houver convênio (DCD, 23/05/1996, p. 14733).

[...] não sei qual é a orientação do meu partido, mas já discuti o assunto com o Líder e com alguns comportamentos, e meu voto, como é favorável a tudo aquilo que vier melhorar a qualidade da educação no Brasil, sobretudo no nordeste brasileiro, onde hoje a média do custo salarial é de 80 reais. Os Municípios que já atingem o patamar de 300 e 660 reais de custo per capita não sofrerão prejuízo nenhum, porque, com a retenção, se não houver complementação, vão receber o mesmo valor. E os municípios em que a retenção for inferior ao custo per capita vão receber mais recursos. Sou a favor, porque a medida vai melhorar a educação no Nordeste e no Norte brasileiro. (DCD, 23/05/1996, p. 14733).

Fala da deputada Esther Grossi (PT -RS)

Pela PEC 233, a União assumirá apenas papel supletivo a esses recursos, quando o fundo estadual não atingir 300 reais por alunos. E vejam a contradição: A constituição brasileira assegura hoje 625 reais e 5 centavos por aluno ao ano. E, importantíssimo, eles são ainda insuficientes, pois a verdadeira média internacional é de 2 mil dólares per capita ao ano (DCD, 23/05/1996, p. 14734).

A educação no Brasil precisa de plano global e articulado, que trate estruturalmente da educação infantil, da educação fundamental e média e do ensino superior, e o seu lugar próprio neste congresso é a Lei de Diretrizes e Bases (DCD, 23/05/1996, p. 14734).

Fala do deputado Pedro Wilson (PT - GO)

Reconhecemos que a PEC nº 233, principalmente no relatório do Deputado José Jorge, traz avanços, mas insuficiente e incapazes de resgatar a educação como um direito de todo cidadão brasileiro e um dever do estado. (DCD, 23/05/1996, p. 14735).

O que percebemos é que o Governo se afasta, ao transferir responsabilidade para Estados e Municípios e para iniciativa privada. (DCD, 23/05/1996, p. 14735).

É nesse sentido, Sr. Presidente, que nos posicionamos contra, considerando que não só a educação é importante, mas também é importante o salário dos professores – não salário médio, mas o piso salarial. (DCD, 23/05/1996, p. 14735).

Fala deputado Marconi Perillo (PSDB- GO)

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, esta PEC abriga uma nova distribuição de responsabilidade, aliás, complementares, entre os níveis da Federação: Municípios (prioritariamente o ensino fundamental e o ensino infantil), Estados (ensino fundamental e médio) e União (organização do sistema federal de ensino, no qual cumprirá papel suplementar e redistributivo, de modo a assegurar a meta da universalização do ensino obrigatório) (DCD, 23/05/1996, p. 14736).

Caberá também à União a responsabilidade em relação ao ensino de 3º grau (DCD, 23/05/1996, p. 14736).

Essa emenda representa um estímulo à municipalização da educação infantil e do ensino fundamental. (DCD, 23/05/1996, p. 14736).

Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil, cuja finalidade é promover a redistribuição dos recursos constitucionalmente destinados à educação entre os Estados e Municípios, de forma proporcional ao número de alunos de suas respectivas redes de ensino fundamental, cabendo à União complementar tais recursos [...] quando não estiver garantido o valor mínimo por aluno definido nacionalmente, segundo o art. 5^o § 3^o. Não menos de 60% dos recursos do Fundo serão destinados ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. (DCD, 23/05/1996, p. 14736).

Para encerrar, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, é importante ressaltar que a partir desta PEC não teremos os vergonhosos salários de 30, 60, 80 reais pagos a professores em alguns Estados no Brasil. (DCD, 23/05/1996, p. 14736).

A partir desta emenda, Municípios e Estados terão obrigação de recolher a este Fundo 15% daquilo que devem recolher para educação. Com isso também evitaremos que recursos sejam destinados a outras finalidades que não o ensino, que não o pagamento e valorização dos professores. (DCD, 23/05/1996, p. 14736).

Fala do deputado Ayrton Xerez (PSDB-RJ)

Através da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o Poder Executivo estará melhor aparelhado e habilitado para realocar os recursos, no sentido de melhorar o ensino para cada aluno e também em termos de valorização do magistério. (DCD, 23/05/1996, p. 14736).

E o compromisso fundamental do Governo Federal se acha explicitado na medida em que uma proporção não inferior a 60% dos recursos de cada fundo será destinado ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério. (DCD, 23/05/1996, p. 14736).

Por outro lado, também se explica que União completará os recursos dos fundos a que se refere o texto sempre que em cada Estado e no Distrito Federal seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (DCD, 23/05/1996, p. 14736).

Por isso, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, quero esclarecer que para nós do PSDB, a aprovação desse projeto emerge como uma providência natural, elementar, no sentido de que se possa redimensionar adequadamente a correta locação dos recursos para a educação brasileira, notadamente para o ensino fundamental. Eis que este deve ser o objetivo principal de um Ministério que cuida da educação. (DCD, 23/05/1996, p. 14736).

O debate ocorrido nas comissões do congresso foi um momento particular do embate entre os atores *visíveis*, como o então ministro Paulo Renato Souza. Um grupo importante de parlamentares tanto governista, como Marconi Perillo (PSDB-GO) e o Deputado Osvaldo Bolchi (PTB-RS), quanto da oposição, como a deputada Esther Grossi (PT-RS), Ivan Valente (PT-SP).

Por outro lado os atores *invisíveis*, por meio de reitores e intelectuais como a antropóloga Eunice Durhan, e José Martins Filho, Presidente Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) todos ligados a área de educação também tiveram participação decisiva, alguns defendendo, outros criticando a proposta do governo.

Mesmo diante de todo embate realizado no parlamento, o processo legislativo em torno da votação da Emenda 14 e de sua Regulamentação, a lei 9.424 não encontrou grandes dificuldades para sua aprovação e isso se deve ao padrão de relação entre Executivo e Legislativo apontado anteriormente. Ao todo foram apresentadas 46 emendas, à PEC 233. Contudo, não houve tanta “facilidade” assim, para aprovação conforme argumentação posta na entrevista da Socióloga Maria Helena Guimaraes Castro que veremos mais abaixo.

Importante levantamento realizado por Martins (2011) demonstra que das 46 emendas, 33 (ou 72%) tiveram origem na base de sustentação do governo e um parlamentar sem partido, mas com ligação estreita com o governo. Ao todo, dezoito parlamentares propuseram emendas, da base governista foram dez as emendas, sendo uma do PSDB, uma do PTB, cinco do PMDB e três do PFL. Houve ainda, duas emendas de parlamentares sem partido, mas de alguma forma ligados ao governo. Quanto a oposição foram seis emendas, duas do PDT, três do PT e uma do PC do B. Apesar da PEC ter o ensino fundamental como a questão mais relevante, foi o ensino superior que recebeu o maior número de emendas. Foram treze as emendas voltadas para o ensino superior sendo que dessas, cinco eram contrárias à restrição voltada para a gratuidade no ensino superior, sete contrárias ao que se referia à definição da autonomia universitária, e por fim, uma outra que propunha um conjunto de normas com o intuito de organizar o ensino superior (das treze, os parlamentares governistas apresentaram dez, enquanto os da oposição apresentaram três). Em grande medida, houve uma direção parecida, qual seja, o de não alterar o que estava escrito na Carta de 1988.

As atribuições dos entes federativos em questões relacionadas a matéria educacional foi o segundo tema que recebeu maior foco da atuação parlamentar. Os partidos de oposição propuseram três emendas, dessas havia uma direção comum, obstruir qualquer tentativa do governo central em retirar o dispositivo presente na Carta de 1988 referente a obrigatoriedade da União em prestar assistência técnica e financeira aos governos subnacionais. Já a base governista apresentou seis emendas, dessas ao menos três também diziam respeito às questões relacionadas à assistência técnica e financeira da União (MARTINS, 2011).

O FUNDEF aparece como o terceiro tema mais presente nas emendas, apesar de ser o tema central da PEC. A oposição apresentou três: uma do PT que visava eliminar o fundo previsto inicialmente no texto original apresentado pelo executivo, outra também desse mesmo partido que direcionava o um Fundo para toda educação básica, e não apenas para o ensino fundamental. O PDT propôs que o FUNDEF incorporasse receitas de imposto da União e ao mesmo tempo diminuísse a parcela de contribuição das receitas dos governos municipais. Essas três últimas emendas citadas buscaram também manter algo já presente no *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*, a saber, os recursos voltados para o combate ao analfabetismo, já que no texto da PEC essa parte seria retirada. Ainda sobre o ensino fundamental, os parlamentares da base governista apresentaram cinco emendas. Incluir a União no esforço de contribuir para o financiamento do ensino fundamental reuniu duas emendas. Outras três visavam proibir o governo federal em utilizar os recursos do salário educação para com a complementação aos fundos estaduais (MARTINS, 2011).

Outras emendas¹⁹, em grande medida apresentadas por parlamentares da base governista visavam, por exemplo, fazer frente a restrições ou mesmo a inserção de critérios (carência econômica) para que o Estado cumprisse com seu dever no que diz respeito ao oferecimento de vagas gratuitamente nas creches, e ao mesmo tempo impedir a sua separação da pré-escola. Havia ainda duas emendas que se referiam ao financiamento da educação, apresentadas por deputados de partidos da oposição, PT e PC do B. Uma elevava a vinculação do percentual mínimo das receitas e imposto do governo central direcionadas para a manutenção e desenvolvimento do ensino. E uma segunda de autoria do deputado Ivan Valente (PT/SP) que chegou a ser incorporada no texto aprovado no Plenário da Câmara. A proposta do deputado petista, inviabilizava a dedução por parte das empresas dos valores devidos da contribuição social do salário educação, com as despesas (dessas empresas) voltadas para educação de seus funcionários e dependentes. E uma terceira extremamente importante para os partidos de oposição, em particular o PT pela sua relação orgânica com os sindicatos, propunha uma piso salarial nacional para os integrantes da carreira do magistério (MARTINS, 2011).

A votação do substitutivo em primeiro turno da PEC 233 na Câmara dos Deputados foi realizada em sessão ordinária em 08/05/1996 e contou com um quórum de 455 parlamentares. Ressalte-se que essa PEC foi desmembrada, levando as questões referentes ao ensino superior

¹⁹ Para mais detalhe sobre o processo legislativo em torno da PEC233/1995 ver importante trabalho de Martins (2011).

para a PEC 370/1996. No primeiro turno, houve 350 votos favoráveis, 94 contrários e 11 abstenções. Foram rejeitadas as emendas 18, 35 e aprovada a emenda 26. No segundo turno da votação realizada no dia 18/06/1996 nenhuma novidade, 358 votos favoráveis e 82 contrários, duas abstenções num total de 442 parlamentares. O Quadro 5, abaixo, resume o trâmite legislativo da votação da PEC.

QUADRO 5. Trâmite legislativo da votação da PEC 233/1995

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (22/11/1995)	Foram apresentadas 46 emendas a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (13/02/1996)	Comissão Especial (CESP) (25/04/1996)	Discussão em primeiro turno. Sessão ordinária - deliberativa (07/05/1996)	Votação em primeiro turno. Sessão ordinária – deliberativa (08/05/1996)	Plenário - discussão em segundo turno (22/05/1996)	Plenário - sessão ordinária, deliberativa votação em segundo turno (18/06/1996)
Devolução da proposta pelos Dep. Helio Bicudo, Vicente Arruda e Regis de Oliveira, apresentando declaração de voto, o primeiro pela inadmissibilidade e os demais concordando com o relator. Aprovação do parecer do relator, Dep. Jose Luiz Clerot pela admissibilidade, contra os votos dos Dep. Milton Mendes, Helio Bicudo, Gilvan Freire, Marcelo Deda e Jose Genoino, ressalvados os destaques oferecidos pelo dep Helio Bicudo e outros.	Vejamos a distribuição das emendas pelo seu número e nome do deputado: Osmano Pereira (01); Paulo Bornhausen (02 a 07); Adylson Motta (08); Osvaldo Biolchi (09 e 10); 11 e 12, pelo dep Marcelo Teixeira (11 e 12); Nelson Marchezan (13); Severiano Alves (14 a 16); Esther Grossi (17 e 18); Marisa Serrano (19 a 23); 24 e 25, Pedro Wilson (24 e 25); Ivan Valente (26); Fernando Zuppo (27 e 28); Mauricio Requião (29 a 31); Osvaldo Biolchi (32 e 33); Lindberg Farias (34 a 36); Maria Valadão (37); Maria Elvira (38 a 42); Raul Belem (43), Eliseu Padilha (44 a 46).	Houve aprovação favorável ao parecer do relator deputado Jose Jorge, com substitutivo e das emendas 04, 12, 14, 15, 18, 20, 21, 22, 24, 27, 29, 33, 37, 41, 42, 45 e 46. e a rejeição das emendas 02, 03, 05, 06, 09, 10, 11, 13, 16, 17, 19, 25, 26, 30, 32, 34, 35, 38, 39, 43 e 44, que foram apresentadas na comissão. Foi também rejeitados os votos em separado dos deputados (as) Esther Grossi, PT, Ivan Valente PT, Pedro Wilson, Wilson Campos e Lindberg Farias PC do B.	Discussão do projeto pelos Dep. Ivan Valente, Gerson Peres, Padre Roque, Marisa Serrano, Esther Grossi e Osvaldo Biolchi. Aprovação do requerimento do Dep. Michel Temer, líder do bloco PMDB/PSD/PSL/PMN/PSC e outros, solicitando o encerramento da discussão, contra o voto do PT. Encerrada a discussão. rejeição do requerimento do Dep. Pedro Wilson, na qualidade de líder do PT e outro, solicitando o adiamento da votação por 02 sessões. Verificação de votação, solicitada pela Dep. Sandra Starling, líder do PT: sim-107; não-311; abst-03; total-421. rejeição do requerimento. aprovação do requerimento do Dep. Inocêncio Oliveira, líder do bloco PFL/PTB e outros, solicitando o adiamento da votação desta PEC para a sessão do dia 08 05 96.	Encaminhamento da votação pelos Dep. Esther Grossi, Paulo Bornhausen, Lindberg Farias, Paes Landim e Jose Jorge. Aprovação do substitutivo da CESP, ressalvados os destaques: sim-350; não-94; abst-11; total-455. prejudicada as emendas da CESP e a proposta inicial, ressalvados os destaques. rejeição da emenda 18, para substituir o artigo terceiro do substitutivo do relator, objeto de <u>destaque para votação em separados (dvs)</u> do Dep. Luciano Zica e outro: sim-76; não-280; abst-04; total-360. rejeição da emenda 38 (para o paragrafo quinto do artigo 60, com a redação dada pelo artigo sexto, objeto de dvs (do Dep. Lindberg Farias e outros: sim-126; não-210; abst-04; total-340. aprovação da emenda 26, para inseri-la, onde couber no substitutivo do relator, objeto de dvs, do Dep. Luciano Zica e outros: sim-334; não-09; abst-04; total-347. rejeição da emenda 35, objeto de dvs do Dep. Sergio Miranda e outro: sim-89; não-255; abst-03; total-347.	Discussão do projeto pelos Dep. Lindberg Farias, Osvaldo Biolchi, Ivan Valente, Severiano Alves, Esther Grossi, Pedro Wilson, Marconi Perillo e Ayrton Xerez. Encerrada a discussão. Adiada a votação, de ofício.	Aprovação do projeto, ressalvados os destaques: sim-358; não-82; abst-02; total-442. prejudicados os destaques. Dispensada a votação da redação final, nos termos do artigo 195, paragrafo segundo, inciso i, do regimento interno.

Fonte: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação (DETAQ) da Câmara dos Deputados.

3.1.5 O processo legislativo da PEC 233/1995 no Senado Federal

Em julho de 1996 a Comissão Constituição e Justiça (CCJ) deu parecer favorável a PEC 233/1995 sob a relatoria do Senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE). Já em agosto de 1996 o relator da CCJ emitiu relatório concluindo pela rejeição de duas emendas de plenário, ambas foram apresentadas respectivamente pelos senadores Jose Eduardo Dutra (PT-SE) e o José Bianco (PFL-RO). A emenda proposta pelo senador petista ainda chegou a ser votada em separado, sendo rejeitada por maioria de votos. Os votos vencidos foram dos Senadores Roberto Requião (PMDB – PR), Josaphat Marinho (PFL-BA) e Jose Eduardo Dutra (PT-SE).

A emenda do Senador do PFL visava incluir na parte dos recursos destinados ao pagamento dos docentes, a remuneração do pessoal de apoio do ensino fundamental. Já a proposta do Senador petista ampliava a cobertura do FUNDEF, transformando-o em um fundo para o ensino básico como um todo, subvindicava também a metade dos recursos oriundos do governo federal voltados a manutenção e desenvolvimento do ensino para à erradicação do analfabetismo (para mais detalhes, ver importante trabalho de Martins, 2011) .

O plenário ainda rejeitou a supressão do artigo sexto. A votação do primeiro turno ocorreu no dia 28 de agosto de 1996, sendo que 57 senadores foram favoráveis à emenda enquanto apenas um votou contra. No dia 12 de setembro foi realizada a votação para o segundo turno, 52 senadores votaram favorável, um contra.

3.1.6 A regulamentação da Emenda 14 (votação)

O projeto de Lei 2380/1996 regulamentou a Emenda Constitucional sendo transformada na Lei Ordinária 9424/1996. Esta, como já discutimos anteriormente, estabelece critérios de transferência de recursos voltados para a manutenção, bem como para o desenvolvimento e na valorização do professor do ensino fundamental. O Quadro 6 resume o tramite legislativo da lei ordinária.

QUADRO 6. Trâmite legislativo do projeto de Lei 2380/1996

Foram apresentadas a mesa Diretora da Câmara dos Deputados: cinquenta emendas (10/10/1996)	Comissão de Educação, Cultura e Desportos (CECD). (19/11/1996)	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) (21/11/1996)	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) (27/11/1996)	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (27/11/1996)	No plenário foi realizada a leitura e publicação dos pareceres da CFT e CCJR ao projeto e as emendas de plenário, pendente de parecer da CECD. (05/12/1996)
Vejamos a distribuição das emendas pelo seu número nome do deputado: Nelson Marchezan (01); Ivan Valente (02 a 17); Humberto Costa (18); Mauricio Requião (19 e 20); Sergio Miranda (21) Lindberg Farias (22,23,25,26,27,28 e 32) ; Ricardo Gomyde (24, 29, 30, 31 e 33); Esther Grossi (34, 35, 37, 38 e 41); Padre Roque (36 e 40); Pedro Wilson (39); Severiano Alves; (42 e 43); Chico Vigilante(44, 45, 46, 47, 48); Eraldo Trindade (49 e 50).	Parecer favorável do relator, Dep. Ubiratan Aguiar, a este e as emendas 04, 06, 09, 16, 23, 25, 27, 32, 34, 43 e 44 e, parcialmente as emendas 01, 02, 12, 26, 29, 37 e 38, com substitutivo, e contrario as emendas 03, 05, 07, 08, 10, 11, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 28, 31, 33, 35, 63, 39, 40, 41, 42, 45, 46, 47, 48, 49 e 50.	Parecer do relator, Dep. Fernando Lopes, pela adequação financeira e orçamentaria deste e das emendas oferecidas em plenário e, no mérito, pela aprovação deste, com substitutivo; pela aprovação das emendas 04, 06, 13, 14, 16, 21, 23, 27, 30, 31, 32, 34, 43, e 45; pela rejeição das emendas 01, 03, 05, 07, 08, 10, 11, 12, 15, 17, 24, 25, 26, 28, 29, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 46, 49 e 50; pela incompetência da CFT, para apreciar as emendas 02, 09, 18, 19, 20, 22, 42, e 48.	Aprovação do parecer do relator, Dep. Fernando Lopes, pela adequação financeira e orçamentaria deste e das emendas apresentadas em plenário e, no mérito, pela aprovação deste, com substitutivo; pela aprovação das emendas 04, 06, 13, 14, 16, 21, 23, 27, 30, 31, 32, 34, 43 e 45; pela rejeição das emendas 01, 03, 05, 07, 08, 10, 11, 12, 15, 17, 24, 25, 26, 28, 29, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 46, 47, 49 e 50; pela incompetência da comissão para apreciar as emendas 02, 09, 18, 19, 20, 22, 42 e 48, contra os votos dos Dep. Jose Fortunati e Celso Daniel.	Aprovado unanimemente o parecer do relator, Dep. Rodrigues Palma, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste, com emendas, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das emendas oferecidas em plenário de 02, 04, 05, 06, 09, 11, 13, 14, 15, 16, 19, 21, 22, 23, 26, 27, 30, 31, 32, 34, 37, 41, 43 e 45; pela inconstitucionalidade, injuridicidade e falta de técnica legislativa das de 01, 03, 07, 08, 10, 12, 17, 18, 20, 24, 25, 28, 29, 33, 35, 36, 38, 39, 40, 42, 44, 46, 47, 48, 49 e 50, contra o voto do Dep. Jarbas Lima.	Discussão em turno único. designação do relator, Dep. Ubiratan Aguiar, para proferir parecer as emendas de plenário em substituição a CECD, que conclui pela aprovação, com substitutivo. Discussão do projeto pelos Dep. Padre Roque, Severiano Alves, Esther Grossi, Welson Gasparini, Ivan Valente e Marconi Perillo. aprovação do requerimento do Dep. Inocencio Oliveira, líder do bloco PFL/PTB e outros, solicitando, nos termos do artigo 178, paragrafo segundo, do regimento interno, o encerramento da discussão. Encaminhamento da votação pelos Dep. Esther Grossi e Ivan Valente. aprovação do substitutivo do relator da CECD, com as alterações. Prejudicados: o projeto inicial, o substitutivo do relator da CFT e as emendas de plenário. Aprovação da redação final, oferecida pelo relator, Dep. Benedito de Lira.

Fonte: Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação (DETAQ) da Câmara dos Deputados.

CAPÍTULO 4

O processo sob a perspectiva dos atores

O objetivo desse capítulo é analisar o conjunto de argumentos dos atores envolvidos no processo decisório em torno da implementação do FUNDEF. A proposta inicial para entrevistar os vários atores selecionados foi a elaboração de um questionário, entretanto os entrevistados que não fizeram parte da burocracia do MEC, afirmaram que o questionário estava voltado para quem tinha trabalhado no governo. Diante disso, optamos por realizar entrevistas semi-estruturadas. Foram realizadas seis entrevistas entre os meses de junho a julho de 2011. Os entrevistados foram os economistas Barjas Negri, Ulysses Cidade Semeghini, e a socióloga Maria Helena Guimarães. Também entrevistamos dois ex-representantes da Confederação dos Trabalhadores em Educação, CNTE, Carlos Abicalil, Francisco das Chagas e João Monlevade (esse último representante da entidade no Conselho Nacional da Educação, CNE).

A entrevista com Barjas Negri foi realizada em seu gabinete na prefeitura do Município de Piracicaba-SP, onde atualmente é prefeito, o economista Ulysses Cidade Semeghini, foi entrevistado no Instituto de Economia da Unicamp e a entrevista com a socióloga Maria Helena Guimarães foi realizada na sede da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo onde, até então, exercia a função de conselheira do Conselho Estadual de Educação. Já as entrevistas com Carlos Abicalil e Francisco das Chagas Fernandes ocorreram em seus gabinetes no MEC, onde o primeiro ocupa o cargo de Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) e o segundo o de Secretário Executivo Adjunto. A entrevista com João Monlevade ocorreu no Senado Federal, onde exerce a função de Consultor Legislativo.

Para entendermos o processo decisório em torno da implementação do FUNDEF é preciso entender que a decisão política foi consequência de um contexto que envolveu decisões tomadas por diferentes atores que ocupavam posições institucionais distintas, levando em alguns momentos para um contexto de acordos entre os representantes nas diversas arenas políticas para se chegar a uma decisão sobre o fundo. É possível afirmar que o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso por meio de sua equipe viabilizou os votos favoráveis em todas as instâncias de decisão da estrutura do poder legislativo, para a aprovação do FUNDEF.

Por outro lado, os grupos de interesses como os sindicatos buscaram demonstrar capacidade não para ameaçar a aprovação do fundo, mas para influenciar os parlamentares da oposição a fazerem propostas no texto original. Entretanto, esses grupos não se deram conta que a

legitimidade e a estratégia na relação com o Congresso, formatada pelo governo para a aprovação do FUNDEF, não estava na política educacional, mas sim na política econômica. Logo, qualquer movimento em torno da formulação do Fundo que saísse dessa direção, e nesse caso ameaçasse a estabilidade do Plano Real seria combatido fortemente pelo governo e por sua base de sustentação.

Dentro desse contexto, cabe aqui destacar que a capacidade do Estado e as políticas sociais herdadas que ajudaram a estruturar as decisões da política educacional voltada para o ensino fundamental no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A questão é: até que ponto a política educacional que vinha sendo desenhada desde o processo de redemocratização do país ajudou a condicionar o FUNDEF? Nesse sentido o Plano Decenal iniciado no governo Itamar foi referência básica para as forças sociais que se organizaram segundo certas orientações de preferências? Em relação aos antecedentes do FUNDEF, a socióloga Maria Helena Guimarães Castro pontuou que:

Durante a elaboração do programa de governo do Fernando Henrique, eu era a presidente da UNDIME nacional e secretária municipal de educação de Campinas. Durante este ano (1994) participamos de vários seminários para discutir a situação da educação brasileira, novos mecanismos de financiamento e projetos de valorização do professor. Inclusive na primeira Conferência Nacional de Educação que foi realizada em 1994, houve um acordo assinado envolvendo diferentes entidades como UNDIME, CONSED, UNESCO, CNTE, enfim um conjunto de atores.

Um dos pontos que levantamos na elaboração do programa do Fernando Henrique em 1994, era sobre a falta de equidade no financiamento da educação básica brasileira, principalmente no ensino fundamental obrigatório. Começamos a ver a desigualdade que havia no financiamento de um aluno de um mesmo Estado. Então se o aluno estudasse em uma escola estadual o perfil de financiamento era um, se o aluno estudasse em uma escola municipal o perfil de financiamento era completamente diferente. Havia uma grande falta de equidade no financiamento do sistema, e o FUNDEF foi concebido com esse objetivo: de promover maior equidade no financiamento. Na verdade é uma minirreforma tributária no interior de cada unidade federada, isto é, um fundo por unidade federada, que redistribui os recursos vinculados de uma forma proporcional para garantir que todos os alunos daquela unidade da federação tenham assegurado um mínimo de valor de financiamento para garantir uma educação de qualidade básica.

Chegamos a um ponto que no início dos anos 90 tínhamos 40% dos professores basicamente sem nível superior completo. Hoje não, hoje nós já temos quase todo mundo com o nível superior completo. Naquela época um dos piores problemas em relação aos professores, era o salário, porque também identificamos em um levantamento que fizemos antes do FUNDEF que havia professor no Brasil que ganhava por 20 horas semanais R\$30,00, R\$40,00 reais por mês, um absurdo. O salário mínimo já estava em torno de R\$240/R\$250 e os professores ganhavam, 10% do salário mínimo por uma jornada de 20 horas, uma coisa escandalosa. Então por essa razão o FUNDEF deu uma atenção muito grande, vinculando 60% do total dos impostos vinculados ao

FUNDEF, ou seja, 60% exclusivamente para pagamento e formação de professores. Isso tem um efeito muito grande, tanto é que na primeira pesquisa que nós fizemos de avaliação do FUNDEF, a pesquisa foi encomendada para a FIPE, feita em 1999, 2000, por aí, 2000 eu acho [...] Essa pesquisa revelou que os professores que mais tinham se beneficiado com o FUNDEF, logo no início da sua implantação eram os professores do Nordeste e os professores das áreas mais pobres do Brasil, porque ficou estabelecido que todos eles teriam que receber um percentual mínimo do valor alocado. Como o valor alocado estava estipulado existia um *per capita* básico que foi definido, que era de acordo com o perfil *per capita* básico da Unesco, ou seja, 250 dólares por ano por aluno.

Quer dizer, todas as pesquisas mostram, inclusive as próprias pesquisas do INEP que antes de FUNDEF, nós não só não tínhamos completado o acesso ao ensino fundamental obrigatório, como tínhamos muitas escolas que não recebiam material didático, que não tinham carteira para todos os alunos, que não tinham condições mínimas de funcionamento.

Então a infraestrutura não era boa. Houve um esforço fundamental primeiro com a implantação do dinheiro direto na escola, repassando recursos direto do fundo nacional do FNDE, salário educação para o diretor da escola ter autonomia para gastar. E esses recursos eram proporcionais ao número de alunos, houve um investimento pesado na compra do livro didático e já no segundo ano do governo Fernando Henrique Cardoso em janeiro de 1996, os livros foram entregues no mês de janeiro. A merenda escolar foi também totalmente resolvida com uma completa descentralização dos recursos dos estados, acabando com todas as compras centralizadas com a própria FAI que ainda existia e estava lá.

Carlos Abicalil ex-presidente da CNTE afirma que:

O processo de composição do FUNDEF tem uma origem anterior a edição da emenda constitucional nº 14. Na realidade o seu movimento inicial do ponto de vista temporal tem a demarcação na Conferência Nacional de Educação para Todos no ano de 1994 [...]

E naquele momento também pela primeira vez autoridades do governo central reconheciam o diálogo com o movimento social sobre a condição do ministro Murilo Hingel que era do governo Itamar Franco. Então neste contexto que se distingue um grupo de trabalho chamando naquele momento de fórum permanente de valorização do magistério e qualidade da educação, que é originário do acordo nacional firmado em outubro de 1994.

[...] Onde estavam à mesa a representação sindical através da CNTE, os gestores municipais pela UNDIME, os gestores estaduais pelo CONSED e o MEC como coordenador do grupo de trabalho que resultou num conjunto de iniciativa do ponto de vista de planejamento estratégico procurando desatar diversos desse nós, um deles indicava a necessidade de reordenamento da tarefa redistributiva do governo federal, para fazer frente as desigualdades de acesso, se permanência de êxito e mesmo de financiamento na educação brasileira. Nesse sentido a CNTE já desenvolvia dois anos antes a proposta originária ainda dos pioneiros da educação lá do século passado dos anos 30. De fazer uma correspondência importante num desenho que pudesse afirmar um sistema nacional, um plano nacional e um modelo de financiamento nacional. É nessa direção que nasce a ideia de um fundo nacional, ela nasce na CNTE com fundo nacional que é apresentada a esse Fórum como sendo uma das alternativas.

Ainda sobre esse assunto João Monlevade (CNTE/CNE) pontua questões semelhantes ao ex-presidente da CNTE, pois segundo ele:

Para a gente entender o FUNDEF, a gente precisa ter alguma familiaridade com os dois anos anteriores. Em 1994 durante o governo Itamar sendo ministro o Murillo Hingel, houve uma tentativa de construção do plano Decenal de Educação, e nesse plano, depois, de vários seminários e vários encontros, chegou-se a conclusão que o nó mais complicando para ser desatado era a valorização do magistério e especificamente a questão dos salários dos professores, e para isso foi celebrada uma conferência no fim de agosto, se não me engano, no Clube de Tênis de Brasília com a participação de todos os atores externos e governamentais. Chegou-se a conclusão que seria necessário fazer um grande acordo entre os governos estaduais, governos municipais e com a CNTE [...] e esse acordo teria como fonte fundamental o piso salarial profissional.

Então, foi feito o acordo assinado dia 19 de outubro pelo presidente, governadores, e se chegou a conclusão que a valorização do professor teria que ser feito através da instituição de um piso salarial, garantido tanto pelos impostos veiculados pelos estados e municípios, como principalmente pelos recursos da União complementares [...]

A afirmação presente nas falas de Abicalil e Monlevade se concentra no fato de que as origens da política educacional, ou melhor, do FUNDEF, já estavam presentes no governo Itamar Franco. Os dois entrevistados deixam claro que o debate começou ainda no governo do Presidente Itamar Franco. O início foi na gestão do ministro Murillo Hingel e não na gestão Paulo Renato Souza. O entendimento é que naquele momento houve um reconhecimento da necessidade de repensar o ensino básico e que uma condição fundamental seria o de centrar esforços na valorização do magistério. Na Conferência Nacional de Educação para Todos realizada no ano de 1994, todos os setores ligados a educação, entidades de classe e poder público tinham concordado que o caminho inicial era um piso salarial nacional para os professores.

Em torno do MEC, representantes do movimento sindical, tendo a CNTE como protagonista, a UNDIME e o CONSED foi gestado um grupo de trabalho voltado para repensar o momento delicado pelo qual passava o ensino fundamental. Inclusive o papel da União como elemento central nesse processo, o que significava um protagonismo no que diz respeito ao financiamento dessa modalidade de ensino. A ideia inicial defendida pela CNTE era de um sistema nacional baseado numa proposta de financiamento nacional, ou seja, o Fundo deveria ser Nacional. O governo Fernando Henrique Cardoso deu continuidade a esse processo iniciado no governo Itamar Franco? Segundo Abicalil:

A emenda 14 que é a que criou o FUNDEF e foi conhecida só por este nome, e ela tratou de outros temas, por exemplo, interiorização das universidades, e ainda retirou da *disposição transitórias da constituição*, o enfrentamento do analfabetismo como sendo

tarefa nacional. E criou-se uma modalidade de redistribuição de recursos não no modelo de um fundo nacional, mas num modelo de fundos estaduais que foi o FUNDEF. Naquela ocasião o movimento social divergiu primeiro no mérito principal, pois não era um fundo nacional, mas sim fundos estaduais.

Abicalil ainda aponta problemas referentes ao FUNDEF, pois

Primeiro não tratou da integralidade do bloco ensino básico, tratou apenas do ensino fundamental com recorte etário de 7 a 14 anos com a visão do foco prioritário da educação obrigatória naquele momento definida como ensino fundamental de 8 anos, e com o recorte etário de 7 a 14 anos. Com este recorte o fundo que pretendia, portanto, atender inicialmente por proposta daquele Fórum, a educação básica, em realidade se reduziu ao ensino fundamental, foi a primeira grande crítica, além de não ser um fundo nacional. O terceiro item de crítica é que desconsiderou que naquela ocasião uma massa importante de estudantes do ensino fundamental tinha mais de 14 anos de idade, e não tinha concluído sua escolaridade obrigatória. E ficou a margem do financiamento redistribuído pelo fundo, então matrículas acima de 14 anos mesmo que dentro do ensino fundamental não era considerada. Um universo de demanda crescente de educação infantil que não ficou coberta pelo fundo, e evidentemente a educação de jovens e adultos como efeitos colaterais, por não ter tratado nem da educação básica e por ter feito o recorte da faixa etária. Ao mesmo tempo se afirmou naquele fundo - o movimento social - em que pese não ter apoiado a emenda constitucional depois discutiu a regulamentação.

Nesse sentido Monlevade pontua que, o então Ministro da Educação Paulo Renato

Souza:

[...] achava que um piso salarial era uma coisa muito perigosa porque iria jogar no “colo” da União, do presidente da república e do ministro todo o movimento sindical, inclusive facilitando uma greve geral nacional e coisas que seriam absolutamente incontornáveis em termos políticos. E aí, veio a ideia do FUNDEF, então esse fundo vem como uma espécie de atalho pra se tentar conseguir assim uma valorização do professor [...]

[...] só que esta valorização ao invés de ser por um piso, é através de um constructo chamado salário médio que seria obtido através das tais complementações da União dos estados que não chegasse a um valor mínimo. E é claro que o FUNDEF tinha um grande defeito porque ele só focava o ensino fundamental, então ficava mais ou menos um terço de todos professores públicos brasileiros fora do alcance do fundo, todo mundo da educação infantil e do ensino médio. Então é nesse sentido que não só a questão salarial como a questão da formação e que no FUNDEF se traduziu por acelerar a formação do nível superior através de convênios com faculdades estaduais e particulares, gastando uma parte do dinheiro que devia ser do salário do professor, 60% do dinheiro do FUNDEF estava voltado para os salários, mas durante cinco anos esse dinheiro podia ser usado também para formação.

[...] este foco no ensino fundamental levou uma fragmentação inclusive de carreira de distinção de concurso público, de reorganização das redes de ensino que foi muito traumático em diversos estados brasileiro. E na aceleração de um processo que é anterior, a chamada municipalização do ensino, que já era um fenômeno anterior ao

fundo, mas que foi muito acelerado com o FUNDEF. Isso gerou muita instabilidade, inclusive na oferta educacional, muita migração de matrícula em função de que cada matrícula representava ingresso nas finanças públicas do município e do estado, por transferências recíprocas. Por último, a crítica que se fez, aí já na execução do FUNDEF é que a regulamentação previa que a complementação da União se desse na variação de uma média nacional de gastos por aluno, e a complementação que se efetivou não foi respeitosa em relação a esse dispositivo. Isso gerou uma demanda judicial que até hoje carece de solução no Supremo Tribunal Federal, do ponto de vista de qual deveria ter sido a cada ano a fixação do valor de referência para repartição do fundo, e para complementação da União.

Para Francisco das Chagas,

[...] naquele momento nos procuramos criar um outro mecanismo que não fosse apenas para o ensino fundamental. Naquele momento nós discutíamos a perspectiva da valorização dos profissionais, já com a perspectiva de piso salarial e só seria possível se o financiamento da educação básica fosse para toda educação básica, e não apenas para o ensino fundamental. De qualquer maneira o FUNDEF foi estabelecido, foi aprovado no Congresso nacional. Não houve um grande debate, não houve uma grande participação da sociedade, em relação ao FUNDEF, a sociedade, o movimento sindical, a sociedade como um todo não teve as condições necessárias de debater nos estados a proposta. A proposta foi aprovada, e mesmo aprovada ela ainda teve veto, como por exemplo, o veto na modalidade de ensino, educação de jovens e adultos. Então, na minha opinião o FUNDEF era bastante limitado, porque era apenas para o ensino fundamental presencial, não garantia nem a educação de jovens e adultos. E por outro lado era limitado porque criava um foco apenas no ensino fundamental dentro da educação básica, a consequência foi o estrangulamento que aconteceu na educação infantil e no ensino médio na sequência.

Francisco das Chagas comenta também que:

O FUNDEF, ele trouxe algumas questões que são importantes a serem levantadas, por exemplo, muitos professores, mesmo sem o FUNDEF estabelecer um piso salarial, mas muitos professores que ganhavam uma miséria mesmo, vamos dizer assim, teve seu salário melhorado por conta dos 60% no mínimo para o pagamento de professores. Isso aconteceu em relação aos professores do ensino fundamental, não aconteceu em relação aos outros professores, ou seja, mesmo tendo melhorado o salário e muitas vezes com gratificação abono e etc. Teve problema na carreira. Por que a carreira do magistério nos estados e municípios não é só para professores do ensino fundamental e para todos professores da rede. Então como estado ou município podiam fazer uma carreira organizada se só tinha o financiamento direcionado para o ensino fundamental, então esse foi um dos problemas. Mesmo o salário tendo melhorado em algumas situações porque era muito ruim, [...] ele trouxe problemas para carreira do magistério como um todo.

Para Maria Helena Guimarães Castro, o FUNDEF

[...] tem também algo a ver com a ideia que estava prevista no acordo firmado entre as diferentes entidades no final da 1ª Conferência Nacional de Educação (realizada em 1994) que previa a criação de um fundo de valorização do ensino fundamental e do magistério. Essa ideia começou a evoluir no final da gestão do ministro Murilo Hingel [...]

O Barelli coordenava e eu participava como presidente da UNDIME e depois quando o Paulo Renato chegou ao ministério nós chamamos o Barelli. [...] Participamos de várias reuniões para discutir um pouco como encaminhar essa agenda e acabamos evoluindo para uma coisa, que se criasse um fundo, no caso o FUNDEF, mas não exclusivamente para os professores, mas sim para melhorar o ensino fundamental como um todo, em que 60% por cento do total de recursos sub-vinculados ficariam diretamente vinculados aos pagamentos dos professores.

Era um desenho que buscava principalmente maior equidade no financiamento e na distribuição dos recursos, embora a gente desejasse muitas vezes, fazer uma reforma tributária que pudesse tirar dinheiro de um Estado e passar para o outro, mas isso não é possível como não foi até hoje, a reforma tributária está aí, patina e não sai do lugar. O FUNDEF foi uma minirreforma tributária no interior de cada unidade federada, porque você não tira o dinheiro de São Paulo para mandar para Alagoas, nem de Alagoas para mandar para o Acre. São recursos gerais, mas você tem uma complementação da União que garante o mínimo, que seria assim o padrão mínimo, mínimo de qualidade definido pelo próprio governo federal. Eu diria que a ideia do FUNDEF tem uma origem remota nesse grande acordo nacional da Conferência Nacional que vai evoluindo para não ser um fundo apenas de valorização do magistério, mas para ser um fundo de apoio ao ensino fundamental obrigatório. Porque não adiantava a gente pegar tudo no momento em que não tínhamos nem universalizado o ensino fundamental, não adiantava querer pegar tudo primeiro, não sabia se ia dar certo não sabia se iria funcionar [...] nós não tínhamos informações (e não temos) adequadas da educação infantil, está começando a melhorar. No ensino médio em 1997 foi o primeiro ano que nós tivemos os dados atualizados pelo censo, então nós também não tínhamos informações do ensino médio como nós tínhamos do ensino fundamental obrigatório. Não tínhamos informações dos professores. O primeiro censo dos professores foi feito em 1998, fiz com esse objetivo, para poder subsidiar [a implementação do FUNDEF] [...] a melhor coisa do INEP foi ter criado um sistema de informação sobre educação brasileira que não existia, o censo estava parado desde 1989, as estatísticas estavam desatualizadas, a avaliação da qualidade não tinha, o censo do professor não tinha, ou seja, não havia informação para formular políticas.

Segundo a socióloga Maria Helena Guimarães Castro, as concepções de educação que estavam em jogo no programa de governo versavam sobre

[...] uma educação de qualidade para todos com uma enorme ênfase e prioridade para ao ensino fundamental obrigatório. Se você pegar o programa de educação do governo Fernando Henrique Cardoso de 1994, ele tomou como ponto de partida todas as decisões da Conferência Nacional de Educação e isso está bastante explícito nos documentos originais do MEC. Nós tomamos aquilo como ponto de partida – eu lembro até que o Paulo Renato deixou na parede as 10 decisões da Conferência Nacional de Educação e que eram assinadas pelo Itamar Franco e pelo ministro Hingel dizendo, “nós estamos aqui para dar continuidade, ninguém quer elaborar nada, nós queremos dar continuidade, a nossa prioridade é educação fundamental e a educação básica, ensino médio e educação infantil”. [...] quanto ao ensino superior público federal, as universidades tem completa autonomia então era um problema apenas de financiamento. E as [universidades] particulares tinha que avaliar e criar uma regulação, que não era papel do governo financiá-las [...]

Nesse contexto, de argumentação dos atores acima, é fundamental diferenciar no fluxo dos acontecimentos históricos períodos de continuidade e situações críticas, ou seja, momentos nos quais mudanças institucionais importantes vieram a tona, levando assim a bifurcações que conduziram ao desenvolvimento para um novo trajeto da política educacional, quando comparado ao Plano Decenal. Assim é importante situar as instituições dentro de uma relação causal que leva em consideração a questão do desenvolvimento socioeconômico e da difusão de ideias que no momento histórico estudado tencionou para a focalização no ensino fundamental.

No entendimento desses representantes do setor sindical, com a eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, houve uma mudança significativa no que se tinha acordado com o governo Itamar Franco. A primeira crítica à emenda 14 é que inicialmente essa não legislou apenas sobre a criação do FUNDEF, uma vez que temas como a interiorização das universidades e combate ao analfabetismo foram retirados dos *Atos das Disposições Constitucionais Transitórias*. Ao mesmo tempo o fundo criado (Fundos Estaduais), não foi aquele idealizado pela CNTE, qual seja um Fundo Nacional. Entretanto, esses atores reconheceram avanços, como a evolução do salário dos professores em algumas regiões, como também um momento importante para trazer ao debate nacional questões acerca da responsabilidade do ensino fundamental para a União e não apenas dos governos subnacionais. Outro efeito direto, foram os 60% no mínimo a serem gastos com o pagamento de professores do ensino fundamental. Mas para os professores do ensino médio isso não ocorreu, o que levou a uma fragmentação na carreira do magistério entre os integrantes do ensino fundamental e os do ensino médio.

Outra questão diz respeito ao consenso acordado entre os vários atores na Conferência Nacional de Educação para Todos realizada no ano de 1994, acerca de um piso salarial nacional para os docentes do ensino básico. O então ministro da Educação Paulo Renato entendia que a instituição de um piso salarial poderia levar para o governo federal uma responsabilidade política de grande envergadura, inclusive facilitando uma greve geral nacional. Nesse caso, o FUNDEF surgiu como uma forma de mediar a valorização do magistério, mas sem a instituição de um piso nacional. Somando-se a isso, o fundo era focalizado apenas no ensino fundamental e não incluiu o ensino infantil e médio, nem mesmo a educação de jovens e adultos. Mais uma vez fica nítido o peso da política econômica como variável determinante, para a não

viabilização de um plano de carreira nacional para os docentes, como também para a não expansão do fundo para o ensino médio e infantil.

Convém ressaltar que o relator da PEC 233, transformada na emenda 14, o deputado José Jorge do PFL, segundo Monlevade (2000) também colaborou para negociação em torno do Projeto de Lei nº 2380/96, transformada na Lei 9.424 que regulamentou o FUNDEF – e que teve como relator o deputado Ubiratan Aguiar (PSDB-CE). Um fato relevante é que o Deputado Ubiratan Aguiar tinha um bom trânsito com entidades da sociedade civil, como também era simpático à UNDIME, CONSED e até mesmo com a CNTE. Internamente na Comissão de Educação da Câmara a deputada Esther Grossi, (PT-RS), buscou defender a viabilidade do Piso Salarial Profissional Nacional, PSPN. Para debater essa questão o Conselho Nacional de Educação por meio da Câmara de Educação Básica organizou uma comissão, tendo em sua composição os conselheiros Ana Luíza Machado Pinheiro, Edla Soares, Regina A. de Assis e João Monlevade.

Em março de 1996 foi realizada a primeira reunião da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, em que foi eleito o Prof. Carlos R. J. Cury e Hermengarda Lüdke, como presidente e vice-presidente respectivamente. É importante frisar que ambos já tinham uma história no debate em torno de uma perspectiva progressista da educação. Entre os temas prioritários para discussão e deliberação, logo surgiu a questão do magistério. Uma decisão tomada na sessão posterior foi a constituição de um grupo de trabalho para analisar a PEC 233. O grupo foi constituído pelos conselheiros (as) Ana Luíza Machado, presidente do CONSED, Edla Araújo Soares, presidente da UNDIME e o professor João A. Monlevade, representante da CNTE, sendo que este último teve uma importante participação no Fórum Permanente de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação Básica (MONLEVADE, 2000).

Monlevade pontua (2000) que houve uma tentativa de se buscar um consenso em torno de algumas propostas como, um aumento salarial para a carreira docente, que não impactasse negativamente o atendimento dos sistemas e a necessidade de sua expansão. Diante disso o próprio presidente da CEB/CNE, Carlos Roberto Jamil Cury, liderou os esforços nesse sentido, buscando dialogar com o MEC, em particular com a Prof^a. Eunice Durham, tida como redatora do Aviso 178. Quatro conselheiros participaram de uma Comissão constituída pela CEB, a saber, C. R. J. Cury, Almir Maia, Regina de Assis e João Monlevade. Cabe frisar, que a conselheira Ana Luíza Machado saiu definitivamente da CEB e em seu lugar foi nomeada pelo

Presidente da República, a educadora Guiomar Namó de Melo, que chegou a exercer o cargo de deputada estadual pelo PSDB e de Secretária de educação da cidade de São Paulo na gestão do então prefeito Mário Covas. O texto final foi concretizado no Parecer 10/67 e na Resolução 03/97.

Inicialmente cabe salientar que o então Ministro da Educação Paulo Renato Souza solicitou através do Aviso nº 337/MEC/GM, de 19/06/1996 o pronunciamento da Câmara de Educação Básica acerca do “projeto de diretrizes nacionais para a remuneração e carreira do magistério público”. Sob a relatoria do Conselheiro João Monlevade, e aprovado pela Câmara de Educação Básica foi publicado o Parecer 02/97, em seguida (11 de março de 1997) encaminhado ao MEC para análise conforme os termos do artigo 2º da Lei 9.131/95. Entretanto, através do Aviso nº 178/MEC/GM de 16 de abril de 1997 foi solicitado o “reexame do Parecer e do consequente projeto de Resolução apresentado pela Câmara do Ensino Básico”.

A Câmara de Educação Básica, então apreciou o pedido de reconsideração e os argumentos do Ministro Paulo Renato e de sua assessoria. Foi constituído um grupo de estudos formado pelos conselheiros, Almir de Souza Maia, Regina Alcântara de Assis, Carlos Roberto Jamil Cury e João Monlevade para analisar o pedido do MEC. Diante disso, foi proposto um outro texto, que segundo os conselheiros relatores Ulysses de Oliveira Panisset e Iara Silvia Lucas Wortmann (Parecer 10/97), conservava o que entendiam enquanto essencial da proposta anterior, e “[...] passou a distinguir, princípios, diretrizes e recomendações, foi reservado para as últimas a menção ao Piso Salarial Profissional e ao custo - aluno-qualidade , referenciados ao Plano Nacional de Educação” (DOU, 1997). O texto definitivo foi acolhido pela maioria, após divergências e consensos, numa sessão que contou com participação do Ministro da Educação.

A argumentação posta no parecer 10/97 o aviso ministerial 178 estava em consonância com consultas realizadas junto a organizações da sociedade civil tais como, a CONSED e UNDIME, e o reexame concentrava-se em duas questões: i) Piso Salarial Nacional; ii) Custo – aluno – qualidade.

Em relação ao projeto anterior (parecer 02/97), “Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. A argumentação do MEC, conforme exposição no parecer 10/97 é que após o estabelecimento de um salário médio mínimo no valor de R\$300,00 (trezentos reais) bem como pela implantação do FUNDEF,

[...] os cálculos efetuados permitem ao Governo Federal assegurar uma complementação de recursos que garanta esse custo mínimo por aluno/ano no citado valor, para os Estados onde o efeito da redistribuição promovida pelo fundo se torna inferior ao mesmo (DOU, 1997) .

Nesse sentido, a remuneração média mensal no valor de R\$ 300,00, enquanto o menor valor nacional refere-se tão somente aos municípios que são sustentados apenas por recursos transferidos e não coletam nenhum imposto.

4.1 Mas não houve avanço?

Como afirma o próprio Abicalil:

[...] naquele momento uma evolução positiva na remuneração do magistério [...]

[...] havia um salto importante do ponto de vista da redistribuição de fundos e de superação de desigualdade [...]

[...] significou também um apelo importante de que esse fosse um assunto nacional e não fosse um assunto apenas dos municípios e estados, acho que esse é um saldo bastante afirmativo.

Nesse sentido Monlevade afirma que:

[...] sem dúvida nenhuma o FUNDEF trouxe uma grande vantagem que foi despertar um pouco o mundo político dos gestores da questão da valorização dos magistérios.

Apesar das críticas ao Fundo, os representantes da CNTE admitem avanços. O primeiro avanço estaria relacionando à possibilidade de redistribuição de fundos no sentido de fazer frente às desigualdades regionais. Mas qual seria a posição dos quadros responsáveis pela implementação do Fundo? Ao fazer um diagnóstico sobre a situação do ensino fundamental que levou a criação da proposta do Fundo, Barjas Negri (FNDE) pontua que a situação real em termos de demanda, oferta, financiamento, qualidade e eventuais pressões sociais naquele momento levou o governo federal a fazer a seguinte síntese:

O MEC tinha na época, em 1995, uma equipe muito coesa e tinha um bom diagnóstico, ministro Paulo Renato, a Marilena Castro, a Eunice Durhan, a Iara Prado e eu fazíamos parte desse grupo. Tinha outras pessoas que tinha uma clareza do problema educacional, muitas crianças fora da sala de aula, professores mal preparados, tinha muito professor

sem a devida qualificação na rede, havia uma infraestrutura escolar inadequada, escola sem laboratório, sem biblioteca improvisadas e também havia muita disparidade regionais.

O ensino fundamental que tinha problemas e ao mesmo tempo era essencial, era financiado basicamente pelos estados e municípios, era muito difícil você fazer uma reforma, fazer um fundo onde os atores que executavam isso independiam das verbas federais. Do federal só existia a possibilidade de utilizar o salário educação, e o salário educação tinha uma sistemática legal de distribuição dos recursos, uma parte voltava aos estados geradores e uma parte ficava no ministério para atenuar os desequilíbrios regionais.

Então, o salário educação, na verdade financiava o material didático, financiava pesquisas, financiava obras e instalações, equipamentos, mas não mexia com a estrutura da rede estadual e municipal. Então quando se discute a instalação desse fundo, o governo federal tinha enormes dificuldades, por que, como você vai mexer no ente federado [...]

O FUNDEF tinha como pano de fundo melhorar as condições do professor. A professora Iara e a professora Eunice – falavam muito “Não adianta, se não melhorar um pouco o salário do professor a gente não vai acabar fazendo modificações nenhuma”. Isso era o debate, o pano de fundo [...]

A respeito disso, Ulisses afirma que:

Um das coisas principais que inspirou o FUNDEF foi o fato de que havia uma assimetria muito grande nas redes do ensino fundamental, ou seja, estados como São Paulo a rede era basicamente estadual, quer dizer, você tinha uma situação muito curiosa aqui em São Paulo porque a lei mandava gastar 25% do orçamento municipal com educação e você tinha na maior parte das cidades paulistas ausência sequer de um aluno, quer dizer, o prefeito era obrigado a gastar 25% do orçamento dele com educação, mas não tinha aluno. Todos os alunos eram do estado. Por outro lado, estados digamos do Rio de Janeiro para cima, nordeste, etc., você tinha o inverso, ou seja, as redes eram basicamente municipais. Então quer dizer, que educação, que qualidade de ensino era possível esperar numa situação como essa? [...] essa foi uma das razões, talvez a principal razão que inspirou a formação, a ideia do FUNDEF que foi de montar na verdade 27 fundos, um em cada estado de forma redistribuir os recursos proporcionalmente ao número de alunos. Nós fizemos pesquisas a partir de 1998, 1999 e verificou-se que de fato que principalmente nos estados ricos como São Paulo, o impacto foi menor. Se bem que tenha sido grande também, por que a “prefeitada” aqui de São Paulo reclamava, quando vinha para São Paulo tinha que ficar atendendo, era assediado pelos prefeitos, todos queriam mudar a lei do FUNDEF, não se conformavam, aliás, se os políticos tivessem entendido como é que o FUNDEF iria funcionar eles não teriam aprovado, por que o FUNDEF promovia ou promove até hoje uma redistribuição automática de recursos, ninguém põe a mão, quer dizer, eu tinha dificuldade em fazer eles (prefeitos) entenderem que como diretor de acompanhamento não tinha nenhum poder de tomar qualquer providência que fosse para mudar algum mecanismo, enfim, era tudo feito automaticamente, ninguém colocava a mão, isso acho que foi o grande segredo do FUNDEF. Houve um progresso bastante acentuado, bastante palpável, principalmente nas redes dos estados mais pobres, na infra estrutura, nos salários dos professores [...]

Uma das qualidades apontada por Barjas Negri era a coesão da equipe. Havia na equipe segundo Ulisses e Barjas um claro diagnóstico da situação do ensino fundamental no Brasil. No ensino fundamental o financiamento era sustentado basicamente pelos governos subnacionais. O que dificultava uma proposta de reforma, já que esses entes federativos não dependiam do financiamento do governo federal. O salário educação era a única fonte que abria essa possibilidade, mas não interferia na estrutura de ensino dos estados e municípios. O debate em torno da criação do FUNDEF, tinha então o intuito de repensar esse modelo, pois havia um diagnóstico da assimetria regional, problemas como falta de infraestrutura adequada e baixa remuneração. Quanto ao desenho do FUNDEF Barjas Negri deixa claro que ficou:

[...] meses debruçado entrevistando pessoas, conversando com técnicos da fazenda, com técnicos do planejamento, com economistas que mexiam com financiamento, com receitas públicas, conversei muito com o Jose Roberto Afonso que é funcionário de carreira do BNDES e nós ficamos debatendo o FUNDEF. O fato de Paulo Renato e eu sermos economistas cercado por um “bando de educadores”, um bando no sentido não pejorativo, no sentido positivo, nós acabamos idealizando o FUNDEF pelo lado tributário. O FUNDEF nada mais é do que uma mini reforma tributária, é uma reorganização da distribuição dos recursos dentro de cada unidade da federação, por que os estudos mostravam muitas divergências, estados pobres como o Maranhão e a grande maioria dos municípios do nordeste tinham ensino fundamental municipalizado, você tinha estados em que 65% dos alunos eram de âmbito municipal, e apenas 35% de âmbito estadual, vale dizer, os municípios mais pobres do país se responsabilizavam pelo ensino fundamental. Quando você olhava para o estado mais rico do país que é São Paulo e temos municípios mais ricos, 90% das matrículas do ensino fundamental em São Paulo eram do estado, e apenas 10% dos municípios, portanto os municípios de São Paulo que tinham recursos não tinham responsabilidades com o ensino fundamental, essa era o quadro.

O que a ideia do FUNDEF dizia, era uma ideia muito simples, como cada estado e cada município é obrigado a aplicar 25% de seus impostos em educação, o FUNDEF falou - então daqui para frente 15% tem que ser aplicado no ensino fundamental, de 1ª a 8ª série e os outros 10% pode ser utilizado em ensino infantil e no ensino médio. Então a maior parte dos alunos de ensino fundamental, tem que receber a maior parte dos recursos.

Ponto dois, como há uma disparidade entre as matrículas, o FUNDEF falou assim: olha, esses 15% serão redistribuídos na unidade da federação de acordo com o número de matrículas. Os municípios ou os estados que tiverem maiores números de matrículas vão receber mais recursos, aqueles municípios e estados que tiverem menores número de alunos vão receber menos. Então se redistribui, os municípios que tinham muito alunos e poucos recursos passaram a ter uma posse significativa dos recursos, quem tinha pouco aluno passou a financiar quem tinha mais alunos. Essa era a regra geral do FUNDEF e você tinha uma média nacional, o valor *per capita* nacional e aí o governo federal pela primeira vez na história passa a dizer – eu também vou auxiliar no financiamento do ensino fundamental, por que até então os recursos do MEC estavam canalizados para sua rede de ensino, isto é, escolas universidades, e a sua rede de ensino técnico.

Maria Helena Guimarães Castro afirma que,

[...] do ponto de vista de arranjo federativo, houve uma articulação forte com os estados e municípios principalmente em relação a esses projetos que eram de competência do Ministério da Educação. Como o livro didático, a merenda escolar e o repasse direto para escolas que foi iniciado quando o Barjas foi presidente da FNDE. Era intenção do Paulo Renato que as escolas tivessem mais autonomia e pudessem comprar, caso quebrasse alguma coisa, precisasse de papel ou até tivesse algum problema de janela quebrada de vala entupida, problemas simples que as escolas não tinham como resolver. A infraestrutura não era boa, além disso com a implantação do FUNDEF, ampliamos os recursos destinados a educação básica. O Ministério da Educação historicamente sempre foi um ministério do ensino superior, era conhecido como um Ministério da Educação superior, não um Ministério da Educação básica. A partir do Paulo Renato há uma mudança na ênfase das políticas educacionais, e o ministério se torna conhecido pelas políticas de educação básica, processo que foi continuado pelo governo do presidente Lula, que continuou dando uma grande prioridade ao ensino fundamental e a educação básica de um modo geral, com a criação do FUNDEB e da prova Brasil.

Levantamento realizado por Barjas Negri (1997), através do Sistema Estatístico da Educação SEEC/MEC demonstrou disparidade significativas entre as regiões do país. Nesse contexto, e tendo como referência uma média nacional observa-se o seguinte: os governos estaduais concentram 63% das matrículas do ensino fundamental, enquanto os governos municipais 37%. Contudo, comparando a regiões segundo as Unidades da Federação, esses números se modificam evidenciando uma grande disparidade, já que há uma robusta estadualização nas regiões mais ricas, como no Sudeste, Sul e Centro-Oeste e também no Norte (está última considerada uma região pobre). Ao passo que há uma forte municipalização na região nordeste, também considerada pobre. Vejamos os quadros abaixo.

QUADRO 7. Estadualização e municipalização do ensino fundamental

Estadualização ultrapassa 70% nos seguintes estados	Municipalização ultrapassa os 50% nos seguintes estados
Santa Catarina	Alagoas
São Paulo	Ceará
Minas Gerais	Maranhão
Espirito Santo	Paraíba
Roraima	Pernambuco
Amazonas	Piauí
	Rio de Janeiro

Fonte: Negri (1997).

QUADRO 8. Casos extremos de estadualização e municipalização do ensino fundamental

Casos de extrema Estadualização	Casos de extrema Municipalização
Roraima 97%	Alagoas 66%
São Paulo 89%	Maranhão 60 %
Amapá 84%	Ceará 60%
Minas Gerais 76%	

Fonte: Negri (1997).

Sobre esta questão Ulisses acrescenta que:

Basicamente era isso, fazer com que as redes municipais, principalmente dos estados mais pobres, pudessem ter recurso mínimo para promover uma educação de qualidade, uma educação razoável. O resultado mais evidente do FUNDEF foi que a evasão escolar diminuiu muito, quer dizer, as crianças passaram de fato a ir pra escola. Por quê? Porque os prefeitos sabiam que criança na escola era sinônimo de recurso, de dinheiro em caixa. Então esses prefeitos passaram a colocar de fato as crianças na escola. Houve muitas situações curiosas, lembro, por exemplo, que um prefeito não estava aumentando os salários dos professores. Aí eu resolvi falar com ele, a gente tinha um controle disso, daí liguei pra ele e falei: Escuta, mas por que o senhor não paga os professores? Ele falou: para pagar os professores eu tenho dinheiro, mas se eu pagar os professores os outros funcionários vão entrar em greve. Aí eu falei: O senhor se vira, o senhor paga os professores e depois dá um jeito. Mas eram situações desse tipo. Então os resultados mais palpáveis foram esses, quer dizer, o aumento no salário dos professores, a diminuição da evasão escolar, melhoria do ponto de vista físico, material das escolas. Aqui em São Paulo, uma acentuada municipalização, uma coisa curiosa, por que os municípios passaram a assumir a rede do estado, boa parte da rede do estado. Em São Paulo, tinha uma secretária de educação, do Mário Covas, que era a Rose Neubauer, que era uma pessoa de trato difícil, era um verdadeiro trator, mas a reforma que ela fez, quer dizer ela separou as escolas de primeira à quarta e quinta à oitava, ou seja, como era antigamente, antigo grupo escolar, ginásio, ela fez isso. Ela separou fisicamente, o que no ponto de vista pedagógico parece ser o mais correto, por que você passa a trabalhar com crianças de um lado e com adolescentes de outro. Mas essa separação que ela fez é que propiciou aos municípios assumirem as redes de primeira à quarta, então a situação hoje de São Paulo é que a maior parte dos alunos de primeira à quarta estão nas redes municipais, e de quinta à oitava na rede estadual. Isso foi um resultado interessante e positivo também, do FUNDEF propiciado no caso de São Paulo pelo trabalho da secretária, da Rose Nebauer.

A forma como foi estruturado o FUNDEF deu-se por meio de uma minirreforma tributária. Redistribuindo os recursos dentro de cada unidade federativa. Já que levantamentos realizados demonstravam algumas disparidades como, por exemplo, o fato de grande parte dos governos locais do nordeste ser os responsáveis pelo ensino fundamental apesar de contarem com recursos escassos. Enquanto em São Paulo ocorria o inverso, a maioria esmagadora das matrículas estavam com o governo Estadual, mesmo sendo municípios mais ricos. Pela nova

formulação aqueles municípios que tinham poucos recursos, mas muitos alunos passaram a financiar os que tinham poucos alunos.

Uma das questões postas era por que o FUNDEF e não outra política mais abrangente como, por exemplo, o FUNDEB? Qual foi o motivo de focalizar no FUNDEF e não ampliar naquele momento? Barjas Negri pontua que:

Porque naquele momento tinha um problema que era o seguinte: O ensino fundamental era obrigatório e de responsabilidade do setor público, portanto havia uma coisa constitucional, é responsabilidade dos estados e municípios atender o ensino fundamental de 1ª a 8ª série. Não havia obrigatoriedade com relação a ensino infantil, e não havia obrigatoriedade com ensino médio, e a proposta era de fato rearranjar o ensino fundamental.

Essa é uma crítica que ela não perdura por uma razão muito simples, estados e municípios eram obrigados a aplicar 15%, o que o FUNDEF falou – 15% vai para o fundamental e 10% fica para o médio e o infantil.

Houve certa divisão, os municípios têm a rede infantil e o estado tem a rede de ensino médio, e isso aconteceu na maioria dos estados e na maioria dos municípios, rearranjou a rede.

Sobre esse assunto Ulisses pontua que

Primeiro era porque a constituição obriga o poder público a fornecer o ensino fundamental, isso é obrigatório, o ensino médio não é obrigatório constitucionalmente, nem a educação infantil, mas o ensino fundamental é. Então essa foi a razão de ter começado pelo ensino fundamental, outra razão óbvia foi a questão dos recursos. É difícil hoje fazer uma ideia, porque as circunstâncias mudaram, mas a luta que nós tínhamos era anual com o Ministério da Fazenda, para conseguir recursos pra colocar no FUNDEF, inclusive a lei estabelece um valor mínimo, isso foi outro cavalo de batalha violento, porque a lei estabelece que deve haver um valor mínimo por aluno ano, estabelecido pelo ministério, pelo MEC. O que acontecia era uma batalha, porque pra gente conseguir aumentar pelo menos o correspondente a inflação do ano, um valor mínimo. Hoje não, hoje já tá uma forma orçamentária bem maior, as coisas são mais fáceis, mas eu acho que o fato de ficar restrito ao ensino fundamental se deve a essas duas coisas: Primeiro por que é por obrigação constitucional e segundo por causa dos recursos.

A esse respeito Maria Helena Guimarães Castro pontuou que,

Não havia condição e nem informação, era impossível. Essa é uma questão que eu achava engraçado, porque toda vez que converso com gente que na época era contrário ao FUNDEF [...] eles mesmos reconhecem que era impossível implantar o FUNDEB em 1998. Eles reconhecem isso. Pergunte para qualquer pessoa do PT que voltou contra a criação do FUNDEF. Muitos reconhecem que se não fosse o FUNDEF, não teria condições de implantar o FUNDEB depois. Seria impossível, como você iria garantir recurso para isso? A economia brasileira numa situação de crise, crises internacionais sucessivas, havia começado o processo de estabilização da moeda. Não era um problema de limitação de recursos, era um problema primeiro de informação disponível, um

problema de testar um novo perfil de financiamento. Como é que aquilo iria funcionar? E, principalmente, garantir a educação obrigatória para todos como um direito de todos, como está lá na nossa Constituição. [...] o que dizia a Constituição, é que a educação fundamental é obrigatória para todos os brasileiros e brasileiras [...] Não tínhamos condições naquele momento nem informações, nem condições operacionais para fazer para todos, como aliás até hoje nem o governo federal nem os estados conseguiram garantir a universalização do ensino médio. Por que o FUNDEB só foi implantado depois de 2007? Na verdade em 2003 quando começou o governo Lula logo no início, já houve debates a respeito do FUNDEB. Eles poderiam ter imediatamente trocado o FUNDEF pelo FUNDEB, por que não fizeram isso? Por que levaram tanto tempo para aprovar o FUNDEB? E por que o governo federal levou tanto tempo para definir os mecanismos de funcionamento? De tal forma que o FUNDEB praticamente vai começar a funcionar mesmo para valer, entre 2007 e 2008. Esse tempo de consolidação dos mecanismos operacionais instrumentos de controle da implementação e das articulações entre os níveis de governo é muito importante.

Na verdade a pressão política era no sentido de não ter o FUNDEF, a pressão política era contra. O Estado de São Paulo iria ganhar dinheiro para educação, porque os municípios tinham mais e o Estado tinha menos. [...] O ex-governador Mario Covas era favorável. Mas havia governador da base aliada do PSDB que era totalmente contra, Ceará era contra, o Marcelo Alencar (RJ) era contra. Todo mundo que perdia dinheiro do Estado para o município era contra. E o PT era contra [...] O FUNDEF só conseguiu ser aprovado porque foi muito rápido a aprovação. Houve uma questão de surpresa no processo, isso foi na véspera da eleição municipal, sendo aprovado em setembro de 1996. Os prefeitos estavam todos envolvidos em campanha, ninguém estava prestando muito atenção, ninguém tinha feito conta, essa que é a verdade. O FUNDEF só foi aprovado por uma estratégia política bem sucedida e bem feita na hora certa. Apesar da pressão contrária, não havia pressão favorável, a pressão era totalmente contrária, pressão política tanto oposição, no caso o PT, quanto pela base aliada. Você tinha o CONSED e a UNDIME favoráveis, os sindicatos não tinham uma unanimidade, mesmo a CNTE que tinha uma posição que era uma posição muito mais da CUT do PT contra o FUNDEF, do que uma posição específica.

A primeira questão apontada era de caráter legal, pois apenas o ensino fundamental era obrigatório. O ex-secretário executivo do FNDE não concorda com a crítica da falta de abrangência do Fundo. Pois segundo ele haviam ainda os 10% dos 25% obrigatórios para ser investidos em outras modalidades do ensino básico. Ulisses deixa claro que havia um embate muito grande com o pessoal do Ministério da Fazenda no que diz respeito à liberação de recursos.

Quanto ao reajuste dos valores por aluno, Barjas diz que:

Não pode se esquecer de que no governo Fernando Henrique tinha muitas restituições orçamentárias, havia um déficit público grande, necessidade de ter grandes superávits primários, necessidade de conter certos gastos. Era muito difícil fazer colocação de recursos novos nessa área, mas mesmo assim pela habilidade do ministro Paulo Renato, o apoio que ele teve do presidente Fernando Henrique Cardoso, o MEC manteve por um bom período aportes de recursos para complementar, coisa que não tinha até então.

Uma crítica muito grande diz respeito ao fato do FUNDEF em alguns momentos, não reajustar o valor por aluno, conforme previsão inicial do fundo. Barjas, no entanto diz que

Isso pode ser verdade. Não pode se fazer essa crítica ao FUNDEF apenas por isso, tem que pegar o que o FUNDEF tem de bom, ele rearranjou gastos, ele permitiu que se colocasse as crianças na escola, ele permitiu que o livro didático se aprimorasse, ele permitiu a melhor formação de professores, diminuiu muito o número de professores leigos e sem a qualificação em que pese ter as restrições de ordem econômica, não se esqueça que para dar estabilidade ao plano real, teve a DRU, a Desvinculação das Receitas da União.

Em relação ao não reajuste, o próprio Barjas Negri reconhece o fator relevante exercido pela política econômica no governo Fernando Henrique Cardoso: havia sim, restrição orçamentária, mas entende que reduzir o Fundo a esse problema não é justificável, já que teria rearranjado os gastos e inovado com outros benefícios para a educação fundamental. Ressalte-se que estudo realizado por Vazquez (2010) constatou diferenças entre os valores mínimos praticados pelo MEC no período de vigência do FUNDEF (1998-2006), a partir de uma comparação balizada por estimativas do valor mínimo legal. O cálculo foi feito em torno do que determina o art. 60 da Lei nº 9.424 que instituiu o fundo. Há ainda a diferença dos valores per capita (valor mínimo legal) e do valor mínimo que realmente foi aplicado.

Ao longo de quase uma década de funcionamento do FUNDEF, o decreto do MEC, foi a forma pela qual se deu o valor mínimo aluno/ano - o que contrariou a norma estabelecida no artigo citado acima, isto é, inferior a média nacional²⁰. Estimativa feita por Vazquez (2007) apontou que para fazer cumprir o valor mínimo instituído em lei, no que se refere a complementação, o governo federal teria uma dívida de aproximadamente R\$ 26,1 bilhões, considerando-se todo o período de vigência do fundo, em valores reais em dezembro de 2006, esse montante de recursos corresponderia a cerca de R\$ 31,8 bilhões .

Tal fato foi noticiado com grande ênfase na imprensa, em reportagem veiculada em 1998, no Jornal Folha de São Paulo, intitulada “Valor previsto para o fundão contraria a lei”. A reportagem chamava atenção de uma tendência que já começa a se verificar no início da implementação do FUNDEF, qual seja, a de que o governo federal viria a fixar um valor mínimo inferior ao previsto em lei. Nessa matéria o então membro da Câmara de Educação Básica (CEB)

²⁰ Em 2005 e 2006, houve diferenciação entre as matrículas rurais e urbanas. Os valores aqui apresentados referem-se à rede urbana, que representa mais de 80% do total. O valor mínimo para as matrículas rurais é 2% superior, considerando a diferença entre as séries iniciais (1ª a 4ª) e finais (5ª a 8ª). No caso da Educação Especial, o valor correspondente às séries finais da zona rural (VAZQUEZ, 2007, p. 252).

do Conselho Nacional de Educação (CNE) João Monlevade afirmava que “É quase inacreditável que o governo não cumpra uma lei criada por ele próprio”. Essa problemática constatada causou preocupação sobre seus impactos na qualidade do ensino fundamental. Esta era avaliação, por exemplo, do presidente do CONSED Ramiro Wahrhaftig (nov/96-fev/99), pois em seu entendimento “o valor não pode ser arbitrada pelo governo”. Em outra matéria sobre o mesmo assunto veiculada no Jornal do Comércio,

O Governo Federal está aplicando menos dinheiro do que deveria no ensino fundamental. A denúncia é do Consed (Conselho Nacional de Secretários da Educação) e se baseia na lei que dispõe sobre o FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), mais conhecido como Fundão (Jornal do Comércio - Recife, 06 de julho de 1998).

Este ano não levantamos essa discussão do valor mínimo porque a preocupação era implementar o fundo. Mas, a partir de agora, queremos que a lei seja cumprida, diz Ramiro Wahrhaftig, presidente do Consed. O receio do Consed é que o problema se repita em 1999. O Ministério da Educação deveria ter divulgado o valor mínimo por aluno para o ano que vem em 30 de abril, mas até agora não saiu nada, diz Wahrhaftig. O atraso da definição para 99 e fato de o valor deste ano ter ficado abaixo do que determina a lei têm a mesma explicação: as duas coisas dependem de negociação com a área econômica do Governo (Jornal do Comércio - Recife, 06 de julho de 1998).

Já no ano 2000 em reunião realizada no Estado da Bahia com a participação dos nove governadores do nordeste, tendo como tema central a reforma tributária, o FUNDEF também foi protagonista de carta oficial. Os governadores pediram a atualização dos valores repassados pelo FUNDEF. E segundo o então governador de Pernambuco Jarbas Vasconcelos (PMDB), “além da atualização, queremos que o FUNDEF seja estendido ao ensino médio” (REFORMA é questionada..., 2000, p. 5).

O FUNDEF exigiu grandes mudanças, os conflitos foram frequentes não apenas no Congresso Nacional, mas também dentro do próprio governo, no que se refere às metas iniciais do fundo. Houve assim dificuldade de um consenso principalmente no que diz respeito aos valores complementares por aluno repassados aos entes federativos, marcando assim um contexto de prolongada controvérsia entre os vários atores envolvidos.

Para analisar a eficiência da implementação do FUNDEF, é preciso verificar que alguns fatores específicos favoreçam esse contexto, por exemplo, a situação precária do ensino fundamental e as condições de grande dificuldade econômica pela qual passavam os governos estaduais e municipais. A dificuldade para a efetivação dos objetivos do programa como ficou

explícito pelo depoimento de quadros relevantes da equipe do MEC, estava relacionada à condução da política econômica. O consenso em torno das metas, variável essa que exerceu uma grande influência sobre o processo de implementação, expôs uma divisão entre as pastas da Fazenda e do MEC.

As normas e objetivos para arbitrar/julgar a implementação foram fundamentais a partir do proposto pela PEC 14 e pela Lei 9.424. O fundo e outros incentivos facilitaram e ajudaram esse processo. O FUNDEF buscou então modificar o comportamento dos burocratas, isto é, funcionários dos governos estaduais municipais que trabalhavam diretamente com a política educacional, por meio de diretrizes legais. A forma como foram tomadas as decisões no processo decisório que fundamentou a implementação por meio da normatização do FUNDEF, nos ajuda a investigar os *atores com poder de veto*. Analisando tal contexto, observamos a forma como ocorreram mudanças programáticas, na Constituição de 1988, para a consolidação da política educacional do governo FHC. Para tanto foi necessário que certo número de atores, individuais e coletivos, concordasse em torno da mudança que ocorreram.

O MEC estabeleceu uma agenda em torno da reforma na área educacional, através de um conjunto de metas que passou pelo Congresso, mas não foram aceitáveis para outros *atores com poder de veto* dentro do próprio poder executivo, a saber, o Ministério da Fazenda. Vale lembrar que no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, segundo Loureiro e Abrucio (1999), o Ministério da Fazenda, a partir de seus vínculos externo instituiu relações de controle de caráter formais e informais. A concretização dessa formalidade se deu pela liberação e o pelo contingenciamento de recursos através da tão importante Secretaria do Tesouro Nacional (STN). É bom lembrar que a STN é um dos órgãos onde se concentra maior poder na administração federal, já que a implantação das políticas públicas do restante do governo depende essencialmente de suas decisões.

A partir deste poder formal, o Ministério da Fazenda consolidou-se como uma parte da burocracia central autônoma e diferenciada em relação aos outros ministérios da República. É de se notar também, que a Presidência da República fez uso dessa pasta para controlar a delegação de funções no conjunto dos ministérios que compunham o governo. Note-se que o arcabouço institucional que permite a burocracia da Fazenda em resistir às pressões pela liberação de recursos depende claramente da relação de confiança entre o chefe do executivo e a

pasta da fazenda e também a legitimidade do Presidente com sua base parlamentar (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999).

Dentro desse contexto, Loureiro e Abrucio (1999) apontam que “a barganha política necessária para conquistar maioria tem um contrapeso no poder de manipular o Orçamento por meio do Ministério da Fazenda” (p. 84). Ressalte-se que com a entrada cada vez maior de quadros técnicos para os outros ministérios oriundos da área de economia, a Fazenda ampliou ainda mais o seu poder informal baseado em uma lógica economicista.

Nesse caso, as propostas de reajuste do repasse por aluno foram rejeitadas. A Fazenda escolheu assim entre os possíveis resultados aqueles que eram mais coerentes com a política de ajuste fiscal daquele momento.

Ainda sobre essa questão, vale ressaltar que considerando os principais atores e seus papéis, interesses e as regras, bem como os paramentos, área econômica, interesses organizados, condições de sustentação diante da presidência da república, conflito entre o MEC com os governos subnacionais, Barjas diz que:

A aprovação do FUNDEF contou com o apoio de toda sociedade, a UNDIME, o CONSED, boa parte dos governadores, muito apoio dentro do congresso nacional, tanto da Câmara Federal como do Senado. A única peça destoante foi o PT, o único partido que não votou pelo FUNDEF lamentavelmente foi o PT, por que o PT tinha orientação de seus educadores que tinha que incluir o ensino infantil. Na verdade esse que era o debate, e nós entendíamos que o ensino infantil estava garantido naqueles 10%.

[...] mas o Paulo Renato com a sua equipe fez um longo debate, em assembleias legislativas, eu fui a várias [...]

Não é a toa que a aprovação no congresso nacional foi uma votação extremamente expressiva, uma das maiores, contou com o apoio da maioria, com exceção do PT, com a câmara toda, e os senadores do PT acabaram votando no senado, a resistência maior foi dentro da câmara federal. Agora, tiveram problemas de discussão? Teve, os gastos adicionais para corrigir o valor *per capita* abaixo da média – foi um debate muito intenso com a área econômica, isso significava aporte de recursos, e aí o ministro Paulo Renato articulou bem, o Fernando Henrique Cardoso apoiou, o Serra que era ministro do planejamento acabou apoiando, não foi um debate fácil de aprovar um aporte de 800 milhões de reais naquela época. Mas o Fernando Henrique reuniu-se com todos os governadores, o Paulo Renato reuniu-se com muita gente, teve um processo intenso, tanto é que o projeto é apresentado em setembro de 1995 e em um ano depois ele estava aprovado.

[...] do ponto de vista do debate, da transparência foi muito intenso, e teve a resistência também de governadores, por que tinha estados que não tinham redes e iriam transferir dinheiro para os municípios. Era o caso do Rio de Janeiro, me lembro o debate com o Marcelo Alencar, com Tarso Jereissati, com o governador da Bahia, com a governadora do Maranhão, fiz esse debate. Eu me lembro de que o Marcelo Alencar falou assim: Barjas, “Você é meu pesadelo”. Por que como você tinha o estado da Guanabara, a rede

no Rio de Janeiro era municipal, por conta da cidade do Rio, então a transferência de recursos do estado para os municípios era muito grande, pelo menos era na ocasião, e claro, isso tinha um certo desequilíbrio nas contas do Estado do Rio.

Em São Paulo havia muita transferência dos municípios para a rede do estado. São Paulo que era um estado rico tinha um salário muito baixo, até hoje não tem um salário elevado, mas o FUNDEF permitiu que o estado recebesse esses recursos e melhorasse de forma considerável os recursos dos seus salários, e estados como Maranhão, mais de 60% dos alunos do ensino fundamental era municipal, então haveria uma transferência de recursos do estado para o município, no Ceará a mesma coisa, na Bahia a mesma coisa. Por isso que o fundo de equalização foi um instrumento importante para esses municípios e para esses estados, porque ele transferia para os municípios e depois a União transferia uma parte para compensar os estados.

Mas foi um debate intenso com pouca oposição, porque alguma coisa tinha que ser feita, estava muito ruim o ensino fundamental. O conselho nacional de educação participou bastante, a UNDIME participou, o CONSED participou, os movimentos sociais, teve muito debate, muita coisa foi explicada, se cedeu coisas na regulamentação, se acatou muitas sugestões [...]

Ulisses ainda afirma que:

As maiores dificuldades, quando cheguei o FUNDEF já estava montado, nós tivemos dificuldades com alguns estados e algumas prefeituras que quiseram sair do FUNDEF, mas não aconteceu, não houve grandes defecções digamos. No CONSED as coisas se dividiam. Acho que foi construído um consenso basicamente com São Paulo, que era um estado bastante importante na época. Aliás, uma coisa que as pessoas não falam, quando houve o plano real, se não fosse o ajuste que o Mario Covas fez aqui em São Paulo, ajuste fiscal e financeiro... o Fernando Henrique deve uma boa parte do sucesso do plano real ao Mario Covas. Da mesma forma na educação, quer dizer, o apoio decidido que a secretária de São Paulo sempre deu ao FUNDEF, foi importante para fazer ele funcionar.

Sobre esta questão Maria Helena Guimarães afirma que,

Havia dois grupos: no Ministério do Planejamento estava o José Serra que era favorável, no Ministério da Fazenda tinha o Malan que tinha medo da implantação do FUNDEF. O Fernando Henrique Cardoso que sempre foi a favor, o Banco Central na época presidido pelo Gustavo Franco, ele não deu palpite nenhum. O Pedro Malan não era contra, ele não entendia, tinha dúvida de como aquele negócio iria funcionar direito, achava que daria muita confusão, depois se convenceu, mas no começo [...] Os grupos de apoio do executivo, quer dizer o maior grupo de apoio nosso de um lado, era o Ministério do Planejamento e de outro lado foi o próprio Palácio do Planalto. Porque no Palácio havia uma pessoa que deu um maior apoio, que era o principal assessor do Fernando Henrique Cardoso, o Vilmar Faria. O Vilmar deu muito apoio ao MEC aos nossos projetos todos, e ao FUNDEF em especial. Não só o Vilmar, como a Ruth Cardoso. Então tínhamos ali aquelas pessoas que neutralizavam um pouco a dificuldade com o Ministério da Fazenda. A principal oposição ao FUNDEF veio do PT, que votou contra, o outro grupo de oposição dos governadores e prefeitos da própria base aliada que perdiam dinheiro, quem ganhava era a favor, quem perdia era contra.

Enfim você tinha ali a negociação, ela foi feita eu acho que de uma maneira muito competente com a área econômica dos estados. O Barjas fez várias reuniões com o

CONFAZ, que era o Conselho dos secretários [estaduais] da fazenda de uma forma muito didática, para explicar como funcionaria. Lógico que sempre tinha resistência. Lembro que aqui em São Paulo com Nakano que era o secretário [Fazenda] do Covas no começo ficou super preocupado com a operacionalização de tudo. O PMDB como partido apoiou o FUNDEF da mesma maneira que o PFL, portanto tanto o PMDB como o PFL apoiaram. A maior resistência mesmo era do PT e do PDT do Brizola. O conselho Nacional de Educação na implantação do FUNDEF teve um papel bastante, eu diria colaborativo, mas no início resistiu principalmente pela pressão que recebiam de políticos da oposição ao FUNDEF, mas também porque não havia entendimento, na hora que o Conselho entendeu como é que era, como iria funcionar [...] o conselho passou a apoiar [...] A UNDIME e o MEC na época tinham uma boa relação, mas a instituição se preocupava com alguns municípios que perderiam dinheiro.

Diante dessas argumentações dos gestores do MEC, qual teria sido então o papel, e/ou estratégia do movimento social e sindical? Para Carlos Abicalil,

Em relação a emenda constitucional o movimento orientou posição contrária pelas críticas que não listei todas, mas as principais que já listei aqui. Vencida a batalha por quem propôs a emenda 14, evidentemente o movimento mergulhou na sua regulamentação como é oportuno fazer quando uma política pública é indefinida. E nesse sentido procurou atuar por dentro da regulamentação no resgate de alguns aspectos importantes como entre eles o do controle social e da valorização do magistério.

Ou seja, então nesse momento o movimento social e sindical ao observar a hegemonia parlamentar do governo no congresso, passou a ser um ator pró FUNDEF, no sentido de aumentar a pressão para alavancar a abrangência do fundo? Nesse caso, Carlos Abicalil afirma que,

Não é um ator pró FUNDEF, é um ator pró-regulamentação, pois já era um dispositivo constitucional. E aí você tinha duas opções, fazer de conta que o dispositivo não existia, ou incidir sobre ele. Acho se o movimento social fingisse há não existência do FUNDEF, estaria fugindo da sua atribuição de contribuir na regulamentação no controle e no cumprimento de um dispositivo que a constituição já afirma antes, de valorização do magistério e da qualidade da educação básica, como sendo princípio da educação.

Os gestores do MEC são unânimes em criticar o principal partido da oposição, o PT. Barjas pontua que os educadores ligados ao partido direcionavam para que o Fundo abrangesse outras modalidades do ensino básico, como o ensino infantil. Mas apesar dos deputados do PT votarem contra, no Senado isso não aconteceu. A aprovação contou com apoio da UNDIME e do CONSED e da maioria dos governadores. A resistência estaria em alguns Estados. Os municípios pobres até pelas circunstâncias apoiaram. Contudo, os movimentos sociais, a oposição do PT e de

outros educadores teve um papel fundamental para situar o debate, e em última instância colaborar para o aperfeiçoamento por meio das críticas e emendas, mesmo não sendo aprovadas pela base aliada.

Em relação à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino, UNDIME, vale citar os desdobramentos de sua avaliação do FUNDEF, no momento em que a Lei 9.424/1996 completava um ano de implantação. O documento denominado “O FUNDEF na avaliação da UNDIME” de 1999 apontava para algumas questões, relacionadas ao i) impacto financeiro; ii) valorização do magistério; iii) impacto na educação infantil; iv) efeitos na educação de jovens e adultos; v) o papel dos conselho de acompanhamento e controle social.

Sobre os impactos financeiros, a instituição criticou o fato do não cumprimento da lei que determinava o valor do custo-aluno nacional, já que o MEC complementou com recursos apenas oito estados. Ocorrendo no restante dos Estados apenas uma redistribuição de recursos existentes nos próprios governos subnacionais. No magistério, os ganhos significativos foram apenas para os docentes de municípios que ganhavam abaixo da média nacional, e dada a focalização do fundo no ensino fundamental, foram geradas distorções salariais, estabelecendo datas diferenciadas para o pagamento dos membros do magistério entre os que lecionavam para ensino fundamental e os que atuavam no ensino infantil e na educação de jovens e adultos.

No entendimento da UNDIME, na educação infantil houve uma diminuição da oferta de vagas. Nesse caso a falta de uma fonte de financiamento específica voltada para essa modalidade de ensino foi de grande relevância para essa retração da oferta. Da mesma forma, na educação de jovens e adultos também houve problemas relacionados com o financiamento. O problema constatado foi menor no ensino presencial, mas nos de caráter não presencial, como por exemplo os programas de alfabetização de adultos houve sim, retração da oferta. Outra crítica bastante dura ao FUNDEF se refere à fragilidade dos mecanismos de acompanhamento e controle social. A partir dessa constatação a UNDIME propôs algumas ações, conforme o quadro abaixo explicita.

QUADRO 9. Propostas da UNDIME

1. imediata revisão do custo-aluno, utilizando-se, para isto, os parâmetros da própria lei 9424/96, inclusive no que se refere ao valor diferenciado a depender da complexidade do ensino;
2. retirada dos vetos presidenciais na lei 9424/96, antes que seus efeitos se consolidem e causem maiores prejuízos;
3. criação de um fundo especial para a educação infantil com fonte de financiamento própria;
4. implantação e/ou consolidação do Regime de Colaboração entre estado e municípios, previsto em lei.
5. pressão junto aos estados para que aprovelem, em suas Assembleias Legislativas, leis referentes à distribuição das quotas do salário-educação, a exemplo do que já ocorre nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Mato Grosso;
6. funcionamento regular, com total transparência, dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, a começar pelo Nacional. Sugerimos, ao MEC, convite ao Ministério Público para que envie representantes e aos Conselhos de Contabilidade, para que enviem auditores, com o objetivo de participarem das reuniões dos Conselhos, nos níveis federal, estadual e municipal, enquanto não se garante, em lei, essa participação, como membros efetivos;
7. acompanhamento, pelas UNDIMES estaduais, da execução e do controle de qualidade dos censos educacionais e das auditorias feitas nos mesmos pelo INEP;
8. que as UNDIMES estaduais sejam, em relação aos municípios, um interlocutor privilegiado junto ao FNDE/MEC nos encaminhamentos das Sistemáticas nos municípios;
9. criação de mecanismos de controle social e acompanhamento da aplicação da totalidade dos recursos vinculados em lei, para a educação, ou seja, dos 18% no âmbito federal e dos 25% nos estados e municípios;
10. uniformização, urgente, das orientações emanadas dos Tribunais de Contas, referentes à prestação de contas dos recursos do FUNDEF;
11. capacitação dos conselheiros do FUNDEF, em todos os estados, com recursos do PRASEM - Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação;
12. maior clareza de informações aos municípios com relação aos repasses do FUNDEF.

Fonte: UNDIME (1999).

A UNDIME afirmava que o fundo não tinha colaborado para valorização do magistério em particular nos estados e municípios em que a arrecadação não era o suficiente para prover aumentos salariais reais para os professores, o que fomenta ainda mais as disparidades regionais.

Quanto aos mecanismos criados para induzir a adesão Maria Helena Guimarães Castro diz que,

Algumas políticas da FNDE, a partir de 1996 passaram a ter uma sistemática de aplicação dos recursos do salário educação. O que era a FNDE? Era um balcão de negócios onde ficavam as empreiteiras que queriam vender projetos de construção de escolas. De modo geral ali estava o dinheiro arrecadado, o salário educação, e aquilo era negociado caso a caso daí a prefeitura A ou B o estado A ou B mandava para FNDE o seu projetinho espetacular, se seu projetinho fosse bem apoiado por um bom político com entrada no governo, conseguia o dinheiro ou não, não tinha uma regra clara. A FNDE passou a ter uma sistemática bastante colada ao FUNDEF e a um diagnóstico muito mais apurado da situação de cada unidade da federação, aí nós já tínhamos o Censo Escolar atualizado, estatísticas atualizadas.

Sobre essa questão Ulisses comenta:

Quando eu cheguei em Brasília em 1997, fui ser diretor do FNDE e além de cuidar do FUNDEF também cuidava de alguns programas do livro didático, a distribuição do livro didático, que é uma operação logística de tal envergadura [...] por que de fato é uma coisa fantástica essa distribuição do livro no Brasil. Mas como ela era feita nos anos anteriores? Era uma coisa completamente caótica, os livros chegavam às escolas às vezes em outubro, novembro, e como era feito o cálculo para distribuir o livro? O sujeito ia à escola e perguntava para professora - Quantos alunos a senhora acha que vai ter o ano que vem? Como é que ela podia saber. Se ela tinha quinze esse ano, acho que uns quinze. Aí o técnico que fazia essas perguntas fala, se tiver uns quinze, vinte? Aumentava mais uns cinco livros. Chegando no FNDE aumentava mais um pouco, ou seja, criava-se uma margem ociosas de livros gigantescas, a coisa era completamente caótica, e assim era com todos os programas na educação. O que mudou, qual foi a mudança fundamental? Foi que, em todas as políticas do MEC passou a predominar o critério da distribuição com base no número de alunos. Como que a gente fazia isso se você não sabia ao certo o número de alunos? Então foi necessário investir pesadamente no censo escolar. O censo escolar é uma coisa fundamental. Outra política muito corajosa do Paulo Renato, foi a política de avaliação. Sem essa política de avaliação, também os programas do MEC não teriam tido sucesso. Então essas duas coisas: Construção do censo escolar e das políticas de avaliação foi essencial para o sucesso do FUNDEF.

Outro fato que merece destaque é o papel do poder judiciário enquanto instância de questionamento das normas que instituíram o FUNDEF. Sobre essa questão, Ulisses diz que:

Muitos prefeitos entraram na justiça para sair do FUNDEF, você sabe a justiça é outra coisa maluca no Brasil, muitos conseguiram. Eu lembro que, por exemplo, o prefeito de Recife, muitas capitais entre elas o Rio de Janeiro, Recife, várias outras perdiam muito dinheiro com o FUNDEF porque eles não tinham rede, quer dizer, a rede estadual é que cobria as capitais, então eles não tinham rede própria, então eles perdiam dinheiro com o FUNDEF. Então aí houve muita reclamação, porque eles perdiam, aí alguns entraram, na justiça e conseguiram liminares com argumento de que o FUNDEF era uma lei federal que estava interferindo na autonomia municipal, estadual. Então eles conseguiram liminares para sair do FUNDEF, nós entramos também na justiça para conseguir isso, mas pelo andar da carruagem é capaz dessas ações estarem lá na justiça, sem ter sido julgada, quando eu saí de lá não havia sido ainda julgadas.

Sobre essa questão de ordem judicial suscitada pelo ex-diretor do FUNDEF, no dia 26/06/1997 os partidos de oposição PC do B, PDT e PSB capitaneados pelo PT entraram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) com pedido de liminar contra os dispositivos presentes na Lei 9.424 que regulamentou a emenda 14. No entendimento dos partidos a lei que regulamentava o FUNDEF seria inconstitucional por violar a autonomia dos entes federados, ou seja, os Estados membros da nação.

Na argumentação os partidos enfatizavam que a norma foi publicada no Diário Oficial da União no dia 26 de dezembro de 1996, sendo que sua vigência seria a partir de 1º de janeiro de 1997. Já em seu artigo 9º ficou determinado um prazo de 06 meses para implantação de um Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, data última, então, 30 de junho de 1997.

A lei de caráter infraconstitucional estaria retirando prerrogativa dos governos subnacionais em legislar acerca da *organização de seu quadro de pessoal e implementação de ensino*, sendo assim uma oposição ao que se propôs na Carta de 1988. E o não cumprimento dessa legislação sujeitaria intervenção Federal nos governos subnacionais. Houve vitória parcial da ação proposta pelos partidos, pois;

O Tribunal, por votação unânime, deferiu, com eficácia *ex nunc*, até o julgamento da ação direta, o pedido de suspensão cautelar da aplicabilidade e execução, no caput do art. 9º da Lei Federal nº 9.424, de 24.12.96, da expressão "no prazo de seis meses da vigência desta Lei", e, no inciso II do art. 10 desse mesmo diploma legislativo, da expressão "no prazo referido no artigo anterior", indeferimento, quanto às demais normas impugnadas, o pedido de medida cautelar (DJ 24-10-1997 PP-54156).

Vale lembrar que pouco tempo depois dessa ação, em 10 de dezembro de 1997, PT, PDT, PC do B, PMDB e PV entraram com uma nova Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 1749). O movimento dos partidos questionava a constitucionalidade da emenda 14 e de sua regulamentação, a lei 9.424. A ação reivindica, então,

O deferimento da medida liminar pleiteada, para suspender a vigência do art. 5º da Emenda Constitucional nº 14/96 e toda a Lei nº 9.424/96, eis que se objetiva evitar lesão de difícil reparação à própria base de sustentação do sistema federativo da República.

Na argumentação está demonstrado que as normas citadas interferem na autonomia dos municípios, no momento em que impõe a retenção de recursos constitucionalmente disponibilizados para os governos locais rompendo dessa forma com a autonomia que as prefeituras têm para administração de suas receitas, a partir dos princípios federativos emanados da carta de 1988.

Ao mesmo tempo, o êxito da implementação, em muitos casos, relaciona-se aos mecanismos e procedimentos institucionais que possibilitam às autoridades responsáveis pela implementação atuarem de acordo com as normas e objetivos da política proposta.

As relações entre os organismos – instâncias de governos – foram de grande importância para a indução e monitoramento do fundo. Essas relações podem ocorrer a partir da assessoria e assistência técnica, o que auxiliou os governos subnacionais na interpretação dos

regulamentos e orientações federais. A burocracia do MEC pôde ainda respaldar-se em sanções, tanto positivas quanto negativas.

A implementação do FUNDEF demonstrou um jogo em que autoridades do governo federal, no caso, o MEC, buscaram induzir os agentes responsáveis, isto é, os implementadores, a trabalharem em torno dos objetivos da União. Com o intuito de alcançar adesão em torno dos objetivos e do desenho do programa, a estratégia de incentivos foi fundamental. A implementação demonstrou uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores localizados em diferentes condições na estrutura do Estado.

Em relação aos mecanismos de acompanhamento e controle uma matéria veiculada no Jornal Folha de São Paulo no dia três de julho de 1998 intitulada “Prefeituras fazem uso irregular do fundo”, chamava atenção para tal problemática. A falta de controle e acompanhamento estaria dando abertura para irregularidades nos usos dos recursos do FUNDEF. Algumas prefeituras estariam usando os recursos, por exemplo, para o pagamento atrasado de funcionários públicos. No Mato Grosso do Sul, dos 70 municípios apenas, cinco cumpriam com a legislação, segundo a Federação dos Trabalhadores em Educação, que tinha acento no Conselho Estadual de Acompanhamento do FUNDEF. Em São Paulo cerca de 70 municípios entre 233 apresentaram problemas, segundo o Tribunal de Contas do Estado (TCE/SP). Já no Estado do Pará, 14 municípios estariam sendo investigado por irregularidades.

Na mesma matéria, é ressaltado que o Conselho Federal só foi criado no final de maio de 1998, e até aquele momento o MEC não tinha controle dos conselhos que estariam em funcionamento. Para o chefe de gabinete do MEC, Edson Machado “A lei foi alterada, o que gerou uma fase de transição e atrasou a formação do Conselho Nacional. Isso explica, mas não justifica” (PREFEITURAS..., 1998, p. 4). Ainda de acordo com a reportagem e, segundo o presidente do CONSED Ramiro Wahrhaftig, já eram previsíveis os problemas com o uso dos recursos, “no Brasil, são implantadas políticas bem sucedidas, como é o fundo, mas a fiscalização nunca é feita adequadamente”.

Ainda sobre a reportagem citada, o então presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), Antônio Roque Citadini, afirmou que as mudanças que ocorreram no que se entende enquanto gastos em educação é uma questão que também teria gerado problemas, já que “muita coisa que era computada como gasto em educação não pode mais ser contatada como tal. Os prefeitos estão se acostumando com os novos critérios”. E exemplifica as mudanças

acerca do gasto com merenda escolar e transporte, que podiam ser inclusas na contabilidade de gasto em educação.

Sobre essa questão, entretanto, mesmo os representantes do movimento sindical reconhecem avanços, Abicalil observa, por exemplo, questões relacionadas ao

[...] controle social, de transparência, de composição dos conselhos, da reserva de recursos destinada a remuneração ao magistério, que eram 60% dos recursos do fundo. O que resultou sem dúvida alguma em alguns movimentos importantes do ponto de vista do componente de inclusão e de superação de desigualdade, isso é inequívoco.

Sobre esse assunto Ulisses afirma que

[...] por volta do ano 2000 que foi um ano eleitoral, nós começamos a receber uma enxurrada de denúncias de mal uso do dinheiro do FUNDEF, ou seja, que parecia que as prefeituras estavam fazendo verdadeiras orgias com o recurso da educação. No começo tentamos explicar que nós do ministério não tínhamos atribuição de fiscalizar. Por quê? Os alunos eram estaduais e municipais, e o recurso era estadual e municipal, não era recurso federal. Quer dizer, tinha recurso federal apenas em seis estados, e assim mesmo uma coisa que não era o principal.

[...] uma coisa que foi inovadora que o FUNDEF, por isso que digo se os políticos soubessem não sei se teriam aprovado, é que os depósitos eram automáticos e a conta era uma conta única, específica do FUNDEF. O dinheiro não vai para conta da prefeitura, vai pra uma conta específica. O fato de ir pra uma conta específica possibilita fiscalização, você pode ter acesso aos extratos daquela conta para ver o que está acontecendo, para onde foi o dinheiro, enfim era isso que a gente tentava treinar os conselhos municipais a fazer. E a segunda linha que se mostrou também bastante razoável foi trabalhar com os promotores, ministério público, principalmente ministério público estadual. O ministério público estadual está presente em todas as comarcas, em todos os municípios. Então nós começamos a trabalhar com os promotores pedindo que eles fiscalizassem os recursos, o uso dos recursos do FUNDEF. Fizemos inclusive uma cartilha, que chamava-se: Subsídios do Ministério público para acompanhamento do FUNDEF.

Todo mês a gente mandava um cartaz com doze espaços em branco pra agência do correio, todas agências do correios em todos os municípios. E a gente repassava para o agente do correio quanto de recurso do FUNDEF estava a disposição naquele mês, naquela cidade, e escrevia isso. E isso teve um efeito, principalmente sobre o professorado, por que a lei do FUNDEF diz que 60% do recurso tem que ser usado com salário.

Só há uma forma de acompanhar na verdade que é ter a participação dos alunos, dos pais, dos professores. Eu lembro que quando cheguei no FNDE em 1997, o FNDE usava recursos do salário educação e repassa para prefeituras através de convênios. Sabe quantos convênios tinha lá, mais de quinze mil. Você imagina fiscalizar quinze mil convênios, eu ia ter que ter uma equipe de fiscalização que absorvia praticamente todo recurso, não teria dinheiro para repassar para fazer nada, só pra fiscalizar. Então a única maneira de fiscalizar é a fiscalização local, a população, os professores, claro com a ajuda do ministério público. O Tribunal de Contas, nós também trabalhamos [...] é muito mais problemático, são muitas nomeações políticas e tem todo aquele jogo, a fiscalização efetiva é menos eficaz do que deveria ser.

Já para Monlevade:

[...] em tese a grande novidade é a criação dos conselhos de controle e acompanhamento, tanto no nível federal, no estadual e municipal. Entretanto esses conselhos a própria lei deixou que eles ao invés de ser de controle era só de um acompanhamento inclusive pelo próprio gestor, então dependendo da prefeitura, dependendo do estado o pessoal da sociedade civil só estava ali pra dizer amém, isso se modificou no FUNDEF, mas não se modificou muito na prática. Agora o controle financeiro foi um grande avanço, ou seja, de uma hora pra outra qualquer brasileiro que tenha um pouco de conhecimento, que tenha um preparo técnico pode realmente ter acesso hoje aos dados do FUNDEF que estão na internet, FUNDEF no começo e hoje FUNDEF e isso criou uma possibilidade de melhor planejamento, de mais acompanhamento pra todo mundo. Antigamente uma greve a gente fazia às cegas, a gente achava que tinha dinheiro e já não sabia mesmo se tinha ou não tinha. Hoje as coisas estão muito claras, só não vê quem não quer, então na hora de uma greve você sabe quando tem dinheiro para atender a educação, sabe quais são os limites etc., e isso amadureceu muito também o movimento sindical.

Sobre esse assunto Francisco Chagas afirma que:

Por outro lado o FUNDEF, ajudou em tese a que a sociedade pudesse acompanhar um pouco uma parte do recurso da educação. Por que foi criado a perspectiva dos conselhos do FUNDEF, e foi criado a perspectiva de se saber onde era que estava os 15% dos 25% de quatro impostos, dos quatro principais impostos de arrecadação dos estados e municípios. Bom, em tese o FUNDEF tem um papel importante nessa questão, da quase universalização do ensino fundamental, porque chegamos a 97% a 98% das matrículas no ensino fundamental. Mas eu acho que o FUNDEF ele estava inserido naquele momento na política do governo federal tinha que era de focar na educação básica no ensino fundamental. O FUNDEF era só para o ensino fundamental, a merenda escolar era só ensino fundamental, o transporte escolar era só para o ensino fundamental o livro didático, o livro de leitura, tudo era só para o ensino fundamental. Então o FUNDEF também foi uma política em relação ao ensino fundamental no sentido de focar nessa etapa da educação básica.

Nesse sentido Barjas Negri aponta que

[...] a regulamentação do FUNDEF é uma lei extremamente importante, tem que prestar atenção nela, por que ela que define os recursos, ela prevê a criação do fundo, ela vê a transparência, ela vê a criação dos conselhos, ela dá autonomia aos tribunais de contas. Então, a regulamentação do FUNDEF leva muito em conta o controle social, e a criação do fundo deu muita transparência.

Os mecanismos de controle social significaram um grande avanço no desenho do FUNDEF. Esse reconhecimento é pactuado também com integrantes da CNTE. As críticas ficam por conta do professor João Monlevade. Em seu entendimento, a Lei instituíra apenas esses conselhos enquanto mecanismo de acompanhamento.

CAPÍTULO 5

Considerações finais

Diante do exposto ao longo dessa dissertação, é possível extrair da análise do FUNDEF, algumas conclusões acerca do processo decisório que envolveu essa importante política social.

- i) O FUNDEF viabilizou grandes mudanças, já que inicialmente alterou a Constituição, e ao mesmo tempo angariou um alto grau de consenso parlamentar. Notadamente através da legitimidade do plano Real, o governo do Presidente Fernando Henrique foi capaz de construir uma maioria sólida no Congresso Nacional ao longo de seu governo, o que levou a um cenário de hegemonia parlamentar, facilitando a aprovação de um conjunto de normas voltadas para implementação de sua agenda de governo, entre estas a PEC 233/1995 transformada na emenda 14/1996 e em seguida a Lei ordinária número 9.424/1996 que instituiu o FUNDEF. A força política do plano Real era tamanha que foi um dos principais pilares de sustentação, não só da primeira eleição do então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso como também de sua reeleição. Como foi o candidato do Plano Real, a reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso dependia fielmente do sucesso de uma das bases do plano, qual seja o ajuste fiscal bem como o controle da inflação. Tais acontecimentos políticos nos ajudam a entender o porquê da sustentabilidade do Plano Real ter sido tão importante tanto no discurso quanto na prática política do poder executivo e de sua base de sustentação. Logo, não haveria margem para questionar as bases do plano Real, e foi nesse contexto que a política social, no caso o FUNDEF, deveria estar em conformidade com a política econômica. Outra questão importante é que os prefeitos, um dos principais atores afetados pela medida, estavam em ano eleitoral, muitos buscando a reeleição. Aliás, é imprescindível registrar dois pontos: i) que não só esses agentes políticos como os próprios parlamentares não tinham clareza da dimensão da norma ser votada e, ii) que a lei foi votada nas vésperas das eleições municipais de 1996.

- ii) É importante observar os formuladores e implementadores, assim como a rede complexa que soma os *Stakeholders*, ou seja, aqueles grupos envolvidos pela política que passaram a ter grande importância nesse processo. O contexto político que sustentou o fundo identificou os atores que deram sustentação, bem como os mecanismos para facilitar as negociações com estados, municípios e entidades representativas da área educacional. Chama atenção o caráter da condução do processo que foi realizada com uma novidade em termos de políticas sociais no Brasil. Essa novidade ocorreu a partir do momento que houve rompimento com a tradição de nomear quadros do PFL para Ministério da Educação. Nesse novo equilíbrio de forças, a constituição da equipe incorporou quadros importantes, com saberes técnicos em economia e educação, e foram exatamente esses atores que fizeram a junção da política econômica com a política educacional. Essa junção entre política econômica e política educacional representou os pontos no tempo em que questões que dizem respeito ao momento de crise direcionou para um contexto de aprendizagem na dinâmica do programa (“nós críticos”). Destaca-se ainda nesse processo, o fato dos ocupantes dos ministérios sociais se deslocaram das lideranças tradicionais do PFL, como no caso da educação, para um perfil notadamente técnico, levando assim a um contexto marcado pelo insulamento político do ministério. O perfil do novo ministro da educação era bem distinto dos anteriores – Paulo Renato de Souza um economista, professor do Instituto de Economia da Unicamp, universidade na qual também foi reitor. Ainda da Unicamp, vieram outros quadros para equipe do MEC, como os economistas Barjas Negri, Ulysses Cidade Semeghini e a socióloga Maria Helena Guimarães. Esses atores governamentais já tinham acumulados debates e avaliação de importantes programas governamentais a partir de pesquisas e consultoria no Núcleo de Estudo de Políticas Públicas, NEPP/Unicamp. Ainda fazia parte desse grupo de intelectuais a antropóloga Eunice Durham (pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da USP), que ocupou vários cargos no alto escalão do Ministério da Educação e a educadora Iara Prado (pesquisadora da Fundação Carlos Chagas). Um fato a se notar é que o núcleo técnico propôs objetivos, reduzindo o espaço dos interesses e demandas que pudessem inviabilizar a implementação do fundo. Nesse caso, o caráter da ação do MEC normatizou o uso dos recursos, fazendo frente ao

clientelismo por meio da consolidação de uma “ilha de racionalidade” com especialização técnica na alta cúpula do Ministério.

- iii) Outro ponto de grande relevância diz respeito ao fato de existirem especialistas em educação nas entidades de classe, como a CNTE e em outras instituições, a saber, a UNDIME, CONSED e também no Conselho Nacional de Educação. Essa peculiaridade levou a um contexto em que os atores representantes dessas entidades fizeram críticas sem desmontar os avanços do Fundo. Ficou notório que a oposição e outros militantes da área educacional já sabiam da vitória do governo para aprovação do FUNDEF, mas tal conjuntura levou esses atores a uma estratégia de crítica pela construção, colaborando assim na formatação final do fundo. Esses atores observaram uma janela de oportunidade, e, ao tencionar para ampliação de outras propostas, houve um fortalecimento do programa dentro do próprio governo, ou seja, o governo precisava dar uma resposta para sociedade no que diz respeito à educação pública. Nesse caso, o problema da educação pública do país era considerado como urgente, e aquele seria um momento propício para uma agenda voltada a essa política social. Ao mesmo tempo transformou-se em um campo de oportunidades para os defensores de novas iniciativas. Vale destacar nomes importantes desse processo, como o do professor Carlos Augusto Abicalil, presidente da Confederação dos Trabalhadores em Educação/CNTE, e parlamentares como a deputada Esther Grossi (PT), que também era educadora. No Conselho Nacional de Educação por meio da Câmara de Educação Básica havia nomes de grande relevância como os conselheiros Ana Luíza Machado Pinheiro (presidente do CONSED), Edla Soares (presidente da UNDIME), Regina A. de Assis, João Monlevade (representante da CNTE), Prof. Carlos R. J. Cury e Hermengarda Lüdke. Esse conjunto de agentes sociais, atores que participaram do processo decisório, intervieram através de condutas dotadas de objetivos pautados pela defesa da educação pública, direcionado para um contexto de alto nível no que se refere ao debate em torno da política educacional.

- iv) O FUNDEF foi uma prática política que ocorreu no próprio interior da economia, tendo como foco um sentido que vai além da visão que busca separar, ou mesmo opor, a arena política do campo econômico. Os dilemas em torno do financiamento demonstraram ideologias vigentes, e o embate redistributivo, assim como, o posicionamento da *policy* na agenda estatal no contexto da política econômica. Analisando a implementação, observamos que o governo federal por meio do MEC conseguiu converter os objetivos gerais do fundo em serviços públicos educacionais. A eficiência da implementação do fundo foi resultado em parte do tipo de política em questão, e dos fatores específicos que favoreçam a efetivação dos objetivos do programa. Note-se que a política educacional enquanto uma atividade social viabilizou-se por meio de ações sociais fundamentadas por um tipo de padronização e institucionalização. A constatação anterior tem importância à medida que a implementação impactou na estrutura institucional do sistema político-administrativo dos governos subnacionais (*politics*), sendo permeada por uma hegemonia dos atores políticos que estavam à frente do governo federal. E também nas questões referentes ao processo político (*polity*), que em geral é pautada por um contexto de conflito, pois propôs objetivos em assuntos relacionados às decisões de distribuição de recursos públicos, ou melhor, no arcabouço normativo. A implementação do FUNDEF incidiu ainda na *policy*, no momento em que redesenhou a política educacional, inovando nas questões técnicas a partir de uma decisão política do Palácio do Planalto, já que foi um processo decisório balizado por uma discussão adequada à política educacional básica.
- v) Destaca-se ainda alguns fatores conjunturais que tiveram grande relevância para implementação do Fundo. A agenda que levou a prioridade do governo no ensino fundamental encontrou sustentação numa consciência coletiva, a qual havia uma constatação da falência do sistema educacional do país. Somando-se a isso, a fragilidade das instâncias municipais, em particular no que se refere aos aspectos financeiro e técnico, também colaborou para esse processo. E dada a problemática que envolvia (e envolve) viabilizou-se sua própria agenda. Não obstante a ampla autonomia dos governos subnacionais conquistada na Constituição de 1988, em

assuntos relacionados às operações de crédito bem como na decisão de gastos, passou por um processo de reversão, já na segunda metade dos anos 1990. Note-se que o cerne da argumentação para restringir a autonomia dos governos subnacionais encontrava sustentação na política econômica. Como também no fato do FUNDEF exemplificar uma política setorial alinhada com a política econômica. Mas, de alguma forma o Ministério da Educação teve que negociar com a área econômica para chegar a um consenso sobre as propostas implementadas, antes (e depois) de serem enviadas e aprovadas pelo Congresso. Essa relação, contudo, também criou obstáculos para a plena implementação do Fundo, uma vez que houve dificuldade para a efetivação dos objetivos iniciais. Nesse caso, o consenso em torno das metas iniciais, exerceu grande influência sobre o processo de implementação e expôs uma divisão entre as pastas da Fazenda e do MEC. Como já apontado, o FUNDEF representou avanço institucional, principalmente no que se refere a uma relação normatizada por regras para direcionar o uso dos recursos, houve ainda aumento da oferta de vagas no ensino fundamental. O Fundo influenciou um movimento salutar para universalização dessa modalidade de ensino – resultando também no aprimoramento dos mecanismos de financiamento. Mas paradoxalmente, pelo fato de estar em consonância com a política econômica teve seu avanço afetado, o que impediu uma maior participação do governo federal no financiamento do fundo, já que a equipe econômica tinha como meta principal o ajuste fiscal e controle da inflação. Tal aspecto impactou negativamente a possibilidade de diminuir as desigualdades horizontais no plano nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba/PR, v. 24, p. 41-67, 2005.

ALMEIDA, M.H.T. Federalismo e políticas sociais. Revista Brasileira. In: AFFONSO, R.; SILVA, P. L. B. (Orgs). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 24, June 2005 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100006&lng=en&nrm=iso> access on 22 Dec. 2009. doi: 10.1590/S0104-44782005000100006

_____. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, June 2009. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000200004&lng=en&nrm=iso>. access on 22 Dec. 2009. doi: 10.1590/S0011-52582009000200004.

_____. Uma Contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001. p. 7-24

_____.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. Descentralização versus Centralização: deslocamento os termos do debate. In: LAVALLE, A. G. (Orgs). **O Horizonte da Política: Questões Emergentes e Agendas de Pesquisa**. São Paulo: Unesp, 2012.

_____.; RODRIGUEZ, V. **A descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Fundap/Fapesp, 1998.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=en&nrm=iso>. access on 03 Mar. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000400002>.

CANO, Sandro G. **O financiamento na educação pública e seu impacto na quantidade dos serviços ofertados no ensino fundamental municipal dos Municípios do Estado de São Paulo entre 1999 e 2006**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2009.

CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, J. A.; SADECK, F. **Financiamento do Gasto em Educação das três esferas de governo em 2000**. Brasília: IPEA, 2003 (Texto para Discussão IPEA).

_____. Financiamento da Educação no Brasil . **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, dezembro de 2001. p. 11-32.

_____. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental**. Brasília: IPEA, 1998 (Texto para Discussão IPEA).

_____. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil em comparação com alguns países da OCDE e América Latina. **Educ. Soc.** , Campinas, v. 26, n. 92, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 June 2008. doi: 10.1590/S0101-73302005000300007

_____. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, Oct. 2007 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300011&lng=en&nrm=iso>. access on 14 Oct. 2010. doi: 10.1590/S0101-73302007000300011.

_____.; CORBUCCI, P.; BARRETO, A. **A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão**. Brasília: IPEA, 2000 (Texto para Discussão IPEA).

_____.; MENEZES, R. **Avanços e limites na gestão da política Federal de ensino fundamental nos anos 90**. Brasília: IPEA, 2003 (Texto para Discussão IPEA).

CORAGGIO, José Luís. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2000.

DI GIOVANNI, Geraldo. **As Estruturas Elementares das Políticas Públicas**. NEPP: [Campinas-SP], 2009. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/d.php?f=9>. Acesso em: 7 jun de 2010.

DONALD, S. V. Meter; CARL, E. V. Horn. El proceso de implementación de políticas: Un marco conceptual. In: VILLANUEVA, Luis Aguilar. **La implementación de las políticas**. 3ª ed, Ciudad de México, Miguel Angel Porrúa, , 2000.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, 2005 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 21 Jun 2008. doi: 10.1590/S0101-73302005000300006

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, Nov. 2003 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004&lng=en&nrm=iso>. access on 09 Mar. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004>.

_____. **BRASIL 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis**. NEPP - Cadernos de Pesquisa, Campinas, v. 65, 2005.

ELMORE, Richard F. Diseño retrospectivo: la investigación de La implementación y las decisiones políticas. In: VILLANUEVA, Luis Aguilar. **La implementación de las políticas**. 3ª ed, Ciudad de México, Miguel Angel Porrúa, , 2000.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três Economias Políticas do *Welfare State*. **Lua Nova**, n. 24, pp. 85-116, 1991.

FAGANANI, E. **Política Social no Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2005.

_____. Ajuste Econômico e Financiamento da Política Social Brasileira: Notas sobre o Período 1993/1998. **Economia e Sociedade** (UNICAMP), v. 13, p. 155-178, 1999.

_____. Tensão entre paradigmas: notas sobre a política social no Brasil (1988/2008). **Ciência e Saúde Coletiva** (Impresso), v. 57, p. 1-1, 2009.

FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1 (3), 1986.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 11, n. 2, out. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20701999000200004&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 17 set. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20701999000200004>.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999. 232 p.

_____. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. 184 p.

GOMES, S. C. **Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997- 2000)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, FFLCH/USP, São Paulo, 2008.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2007. p. 219-245.

LAMOUNIER, B. **Da independência a Lula:** dois séculos de política brasileira. São Paulo, SP: Augurium, 2005.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 41, Oct. 1999 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000300005&lng=en&nrm=iso>. access on 04 Mar. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091999000300005>.

LEITE, Cristina Kerches da S. **Federalismo, Processo Decisório e Ordenamento Fiscal: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**. Texto para Discussão (IPEA. Brasília), v. 1593, 2011. p. 1-35

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 41, Oct. 1999 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000300005&lng=en&nrm=iso>. access on 10 Sept. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091999000300005>.

MARQUES, E. C. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 43, 1997.

MARSHALL, T. H. **Cidadania Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, Dec. 2005 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400004&lng=en&nrm=iso>. access on 05 Oct. 2010. doi: 10.1590/S0011-52582005000400004.

MARTINS, Ricardo C. de R. **O papel do Congresso Nacional na Formulação e Implementação da Política de Educação**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2011.

NEGRI, Barjas. **O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério**. Brasília: INEP, 1997a.

_____. **O financiamento da educação no Brasil**. Brasília: INEP, jan. 1997b. (Texto para Discussão).

NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2000. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000400004&lng=en&nrm=iso>. access on 10 Sept. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000400004>.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático – (política). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

O DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo n.31, p. 25-40, out. 1991.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 21 Jun 2008. doi: 10.1590/S0101-73302007000300012

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAMOS, Celia R. **Impacto do FUNDEF na Estruturação da Rede Municipal de Ensino do Município de Pirapozinho – SP**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, 2009.

RODRIGUEZ, VICENTE. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 21 Jun 2008. doi: 10.1590/S0101-32622001000300004

SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: VILLANUEVA, Luis Aguilar. **La implementación de las políticas**. 3a ed, Ciudad de México, Miguel Angel Porrúa, 2000.

SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcus A. B. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil**: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projeto. NEPP: [Campinas-SP], 2000 <http://www.nepp.unicamp.br/d.php?f=42>.

SOUZA, N.; MALUF, M. M. Educação. In: **Boletim de Conjuntura Política Social** n.23. São Paulo: Fundap, 1998.

SKOCPOL, Theda. El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. Instituto de Estudios Peruanos: Lima, Perú, 1995, pp. 92-129. Disponível em: <<http://164.73.76.2/enz/desarrollo/Skocpol.pdf>> acessado em: jan 2010.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). In: **Políticas Públicas** Brasília: ENAP, v. 1, p. 199-218, 2007.

TAPIA, Jorge Rubem Biton ; **GOMES, E. R.** . Ideias, interesses e instituições. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP, v. 20, p. 239-264, 2008.

VAZQUEZ, A. Daniel. **A Regulação Federal como Mecanismos de Ajustes:** uma análise da lei fiscal e dos fundos de educação e saúde. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2010.

_____. **Educação, Descentralização e Desequilíbrios Regionais:** os impactos do FUNDEF. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2003.

_____. Desigualdades Interestaduais no Financiamento da Educação: o caso do FUNDEF. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

Legislação consultada

BRASIL. Constituição de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.

_____. Projeto de Emenda Constitucional n. 112, de 22 de setembro de 1999.

_____. Projeto de Emenda Constitucional n. 233, de 22 de setembro de 1995.

_____. Lei 9.394, de 20/12/96. Estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional e dá outras providências.

_____. Lei complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Lei 9.424, de 24/12/1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e dá outras providências.

_____. Decreto nº 2.890, de 21 de dezembro de 1998.

Jornais e revistas pesquisadas

COM a mão na massa: com a falência do ensino público, os pais participam das escolas dos filhos até mais do que o governo imagina. **Veja**, São Paulo, p.22-23, 15 fev. 1995.

DÍVIDA de municípios pode ter acordo-padrão. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, Caderno de Política, p. 6, 06 mar. 1999.

ESTADOS fazem uso irregular do fundo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Caderno São Paulo, p. 3, 21 de mai. 1999.

GOVERNADORES pressionam por definição do teto. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, Caderno de Política, p. 4, 06 mar. 1999.

GOVERNO antecipa a liberação de 800 R\$ mi para Estados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 4, 10 mar. 1999.

GOVERNO ESTUDA medidas de ajuda a governadores. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, Caderno de Política, p. 5, 10 fev. 1999.

MACIEL, Marco Antônio de Oliveira. Prioridades para o ensino básico. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Tendências/Debates, p. 03. 18 jul. 1985.

PAULO RENATO afirma que gastará mais em 99. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Primeiro Caderno, p. 2, 01 mar. 1999.

PREFEITURAS fazem uso irregular do fundo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 4, 03 jul. 1998.

RECURSOS para o Fundo. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, Editorial, p. 3, 05 ago. 1998.

REFORMA é questionada em reunião. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Primeiro Caderno, p.5, 29 Jan. 2000.

Outros documentos

BRASIL. Presidência da República. Uma estratégia de desenvolvimento social. Brasília, 1996. (Coleção Documentos da Presidência da República).

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Manual de Orientação do FUNDEF. Brasília: MEC, 1998.

_____. Subsídios ao Ministério Público para acompanhamento do FUNDEF. Brasília: MEC (data).

_____. Guia para sua operacionalização. Brasília: MEC, 1997.

_____. Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação. Brasília: MEC, 1994. Programa do Seminário Nacional “O Plano Decenal e os Trabalhadores da Educação”, MEC/CNTE, Agosto de 1994.

CNTE. Ofício N° 048/95 da secretaria geral para Diretoria executiva e Entidades Filiadas. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação (DETAQ) da Câmara dos Deputados. Brasília, 1995/1996. (Núcleo de Transcrição de Comissões).

Mãos à obra Brasil. *Programa de governo do Partido da Social Democracia Brasileiro – PSDB - para presidência da República*. Brasília, 1994.

NEPP (1988). BRASIL 1986. Relatório sobre a Situação Social do País. Campinas: Nepp- Unicamp.

NEPP (1989). BRASIL 1987. Relatório sobre a Situação Social do País. Campinas: Nepp-Unicamp.

UNIDIME. *O FUNDEF na avaliação da UNIDIME*. Brasília, 1999.

