

Processo de Gasto e Descentralização na Política Educacional Brasileira

Raul Miranda Menezes

Mestrando em Sociologia na Universidade de Brasília (UnB).

Introdução

Desde a administração que inaugurou os governos brasileiros na década de 90, a de Fernando Collor de Mello, à derradeira, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, o debate sobre a gestão das políticas públicas em geral e, especificamente, daquelas voltadas para a educação, passou necessariamente pelos termos centralização/descentralização.

Não há como deixar de reconhecer que ao longo desse período esteve em curso o aprofundamento de iniciativas que objetivavam descentralizar os mecanismos de financiamento e execução das políticas públicas, disciplinando o processo de gasto. No entanto, não é pacífico que essas novas diretrizes, a princípio virtuosas, da maneira como foram encaminhadas nos diferentes governos, contemplem efetivamente o ideário descentralizante.

Sendo assim, o presente artigo é uma tentativa de acompanhar esse processo, a partir do vislumbre da presença ou não, nas orientações que balizaram a gestão do ensino fundamental brasileiro, tanto de procedimentos de racionalização do processo de gasto, quanto de redistribuição de poder e participação na formulação de políticas.

O texto está estruturado em três partes. A primeira é dedicada a uma discussão do conceito de descentralização e inclui uma breve recapitulação envolvendo os seguintes itens: antecedentes históricos, econômicos e políticos; inserção no contexto nacional; esforço de aproximação de uma definição, ressaltando suas implicações na gestão, com acento no aspecto político (democratização) e econômico (financiamento e processo de gasto nas políticas públicas).

Em um segundo momento, analisa-se como se deu o processo de descentralização dos gastos e da gestão dos programas voltados para o ensino fundamental nos diversos governos que se sucederam nesse interregno. A reflexão é subsidiada por

um exame dos documentos¹ produzidos no âmbito dos três governos, Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, incluindo desde os diagnósticos e propostas iniciais até os relatórios anuais que versam sobre a execução das políticas.

Por fim, procede-se a um balanço comparativo entre essas administrações, no intuito de identificar possíveis avanços e retrocessos no gerenciamento das políticas públicas destinadas à educação.

Discussão conceitual sobre a descentralização

Breve recapitulação dos antecedentes históricos e político-econômicos do conceito de descentralização

Atualmente, é bastante raro encontrar alguém que não esteja de acordo com a continuidade e o avanço das experiências de descentralização da gestão de políticas públicas.

Entretanto, essa “popularidade” da descentralização não tem um histórico muito longo. É, em grande medida, a partir da década de 70 que os apelos descentralizantes foram impulsionados, propagando-se para várias partes do mundo durante a

¹ Consideraram-se, como documentação, os programas de governo, tanto em seus aspectos gerais envolvendo a gestão, quanto no que diz respeito à problemática específica do setor educação; os documentos de governo em relação ao orçamento, planejamento e gestão (Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; Planejamentos estratégicos setoriais para a educação; Sistemáticas para financiamento de programas e projetos educacionais); os relatórios anuais de atividades da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgãos responsáveis pela gestão dos chamados programas de assistência aos educandos, tais como: merenda escolar, livro e material didáticos, saúde e transporte do escolar, etc.

seguinte, de 80, até, gradativamente, no transcorrer dos anos 90, atingir a hodierna aprovação hegemônica.

As primeiras vozes que a reivindicaram tinham conotação econômica e podem ser localizadas nos países capitalistas desenvolvidos, nos anos 70. No decurso dessa década, aquelas nações passaram a experimentar processos recessivos que, entre outras conseqüências, acarretavam a diminuição dos índices de crescimento econômico. Os diagnósticos sobre essa situação apontavam para uma causa principal: a crise do modelo estatal tributário do “Estado de bem-estar social”. O declínio desse modelo era ocasionado tanto pelo seu gigantismo e intervencionismo, visibilizados pela inserção em praticamente todos os setores da sociedade, quanto por uma situação fiscal cada vez mais crítica, manifestada na crescente corrosão da capacidade de investimentos públicos.

Essa situação contribuiu para a emergência do chamado “neoliberalismo”. Pelo conceito de neoliberalismo entende-se basicamente o receituário econômico e político, de caráter conservador, resultante da crítica ao *welfare state*. Tem suas primeiras manifestações na Europa, na segunda metade dos anos 40 e início dos 50, como uma corrente teórica cujos postulados centrais contrapunham-se ao modelo estatal predominante em boa parte dos países do continente, sobretudo os do centro-norte.² Esse pensamento permaneceu marginalizado desde o seu surgimento até meados dos anos 70, período áureo do Estado de bem-estar social, de inspiração keynesiana.

No entanto, a partir da década de 70, com o agravamento das crises econômicas, européia e norte-americana, as quais demonstravam o esgotamento do *welfare state*, as teses neoliberais começam a ganhar força. Sustentou-se que a estagnação dessas economias devia-se à elevada tributação do capital, ao excesso de

² Dentre os ideólogos do neoliberalismo, destacam-se, Friedrich Hayek e Milton Friedman, sobretudo com suas obras *O caminho da servidão* e *Capitalismo e Liberdade*, respectivamente.

garantias trabalhistas e ao forte redistributivismo das políticas de seguridade social. Esses fatores redundavam em aumento de custos, perda de competitividade econômica e queda nos lucros, o que refletia negativamente nas taxas de acumulação de capital e, conseqüentemente, na capacidade de investimentos privados.

Diante disso, urgia a adoção de uma série de medidas. Uma das mais relevantes seria o inadiável e inexorável desmonte do sistema de seguridade social, em suas várias modalidades. Entre as quais, por exemplo, não deveria ficar de fora o *sistema* de proteção ao trabalho. Considerando excessivas as garantias trabalhistas, defende-se a desregulamentação e a flexibilização, expressões que significam, na prática, o estabelecimento do “livre jogo” das forças de mercado como fórum regulador das relações entre o capital e o trabalho.

Entretanto, a principal dessas medidas deveria visar à adequação do aparato estatal a um dos mais importantes axiomas neoliberais: o estado mínimo. Argumenta-se que esse tinha atingido proporções demasiadas, ocasionando, pelo menos, duas distorções: não só teria passado a atuar em áreas que não eram da sua alçada, imiscuindo-se em campos que não lhe diziam respeito, mas, sobretudo, havia descuidado e comprometido o desempenho das suas tarefas intransferíveis, de sua exclusiva responsabilidade.

Sendo assim, defende-se que o Estado seja “enxugado”, concentrando-se em suas “verdadeiras” tarefas, tais como o suprimento de serviços sociais básicos (saúde, educação, segurança, etc.) e de infra-estrutura (sistema de transportes, telecomunicações, energia, etc.). As áreas e serviços restantes poderiam ser atendidos de forma mais satisfatória, seja por outros níveis de governo (subgovernos), seja pela sociedade civil e/ou pela iniciativa privada, por intermédio de relações de mercado. Essa seria uma maneira de torná-lo mais eficiente e ágil, pois ficaria responsável por poucas, porém essenciais atribuições, as quais têm, no poder público, o agente insubstituível.

A partir desses elementos, vislumbra-se um dos ângulos sob o qual a questão da descentralização pode ser reivindicada:

o da racionalidade e eficiência econômica no processo de gasto. Os defensores dessa perspectiva a justificam por considerarem ser o encaminhamento mais eficaz, no intuito de se alijar das mazelas tradicionalmente presentes na gestão das políticas públicas.

A argumentação de seus apologistas fundamenta-se na hipótese de que ao se transferir para a ponta do sistema a responsabilidade pela execução dos programas estar-se-ia criando as condições para uma maior eficiência e, conseqüentemente, maior agilidade e transparência na prestação de serviços públicos.

Com a descentralização, também haveria a possibilidade do envolvimento direto dos potenciais beneficiários das políticas, seja na definição das prioridades, seja no controle do gasto e na inspeção do adequado cumprimento das metas. Dito de outra maneira, esse processo fomentaria um círculo virtuoso entre poder público e comunidade. A proximidade entre essas esferas traria vantagens de várias ordens: o poder público, sendo local, estaria mais apto para captar, com mais agilidade e eficácia, as efetivas demandas; a comunidade, por sua vez, teria facilitado a tarefa de acompanhar os atos da administração pública, tanto em termos da qualidade dos serviços, quanto da probidade e correta aplicação dos recursos.

O outro fator que influenciou de forma destacada a emergência dos anseios descentralizantes é de caráter eminentemente político. Como a questão é polêmica, convém, antes de passar às considerações a respeito do tema, fazer algumas observações.

Em primeiro lugar, cabe advertir que, apesar da intensa e recorrente utilização atual do termo descentralização, não há consenso na literatura especializada a respeito de qual seria uma definição precisa desse conceito. Isso cria uma obrigatoriedade para todos aqueles que o manuseiam em seus trabalhos: definir claramente o que está entendendo por descentralização, ou seja, quais são os elementos que empregam para caracterizar esse processo.

Este alerta é ainda mais relevante em relação a investigações que contemplem análise documental, como é o caso do

presente trabalho. As maiores preocupações devem estar voltadas para a captação dos diferentes sentidos que são dados à descentralização pelos diversos atores sociais, principalmente os formuladores de políticas públicas. Dependendo de quem as enuncia, pode estar sendo contemplada desde uma efetiva ampliação do espectro decisório até o mero mascaramento de processos de legitimação de proposições preconcebidas, “vindas de cima”.

Feitas as devidas ressalvas, retorna-se à ocupação do assunto, qual seja, a vertente que reivindica a implantação de processos de gestão descentralizados por razões de ordem política. Mesmo sendo possível, em alguns casos, localizar esse enfoque em países de capitalismo desenvolvido, foi, sobretudo, nas nações subdesenvolvidas que sua incidência foi mais comum e ilustrativa.

Durante as décadas de 60 e 70, em uma significativa quantidade desses países, inclusive no Brasil, o controle político estava sob o domínio de governos autoritários oriundos de golpes militares. Uma das características principais dessas administrações foi a montagem de mecanismos de poder fortemente centralizada, que mantinha o comando concentrado em um reduzido núcleo dirigente. Era daí que emanavam todas as orientações para a gestão das políticas públicas em geral e, particularmente, das políticas sociais. Às outras instâncias, tais como órgãos desconcentrados do poder central, outros níveis de governo e até mesmo à sociedade civil, cabia simplesmente o acatamento e execução do que tinha sido concebido no centro.

A partir do final dos anos 70 e início dos 80, com a generalizada crise de sustentação desses regimes, tornou-se praticamente impossível conter os ímpetus democratizantes e esses são substituídos por governos civis. Nessa conjuntura, acoplada aos apelos para o retorno da vigência de regimes democráticos, figurava fortemente a reivindicação de privilegiar a descentralização como forma de gerenciamento das políticas públicas.

Os móveis, que justificavam essa vinculação entre redemocratização e descentralização, não são difíceis de serem

identificados, pois, se o período autoritário tinha sido sinônimo de centralismo, o triunfo de uma alternativa de governo inspirada em ideais democráticos favorecia a preferência por propostas mais próximas da descentralização, que expandissem e ampliassem os centros de poder.

Assim, no decurso dos anos 80, houve um restabelecimento da institucionalidade democrática nesses países. Mesmo que se possa questionar a profundidade desses processos, pelo menos em seus aspectos formais, há o retorno da democracia. Volta a vigorar o Estado de direito, a liberdade de expressão é restituída e retomam-se os processos eleitorais para o preenchimento de cargos legislativos e executivos.

Dessa forma, sob o ponto de vista político, tornou-se praticamente consensual a impossibilidade de discutir descentralização sem mencionar a questão do poder. Não há autêntica descentralização sem uma efetiva redistribuição de poder. Poder, nesse caso, entendido basicamente como a habilitação e competência para tomar decisões, complementada pela capacidade de transformar essas escolhas efetivamente em ações.

De acordo com o acima exposto, atribuir à determinada modalidade de gestão de uma política pública a característica de descentralizada implica que a sua operacionalização contemple mecanismos que possibilitem a todos os níveis do sistema interferirem em todas as etapas do processo. Em última instância, a (des)centralização remete a propostas de gestão cujas essências são uma repulsa a formas, nas quais há um centro decisor onipotente, de onde emanam todas as deliberações, seja para o funcionamento de certos órgãos ou organizações, seja em relação à concepção e/ou à execução de políticas.

Sendo assim, apenas experiências com essas características poderiam ser consideradas legitimamente como descentralizadas sob o ângulo político, o qual reporta-se prioritariamente ao aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos e à ampliação das arenas decisórias principais para um espectro mais amplo da sociedade.

A descentralização como antídoto para as vicissitudes do poder e do processo de gasto na gestão das políticas públicas no Brasil

Ao acompanhar a experiência brasileira em relação à emergência dos processos de descentralização, verifica-se uma similaridade com o ocorrido em outros países, resguardadas as particularidades locais, sobretudo as da região onde o País está inserido, a América Latina.

No caso do Brasil, a adesão ao ideário descentralizante também foi legitimada economicamente pela crise fiscal do Estado, assim como pelo gigantismo, intervencionismo e ineficiência estatais. De igual maneira, no plano político, argumentava-se que a experiência nacional era paradigmática de regime centralizador do poder.

Não há dúvida sobre a contribuição dos efeitos perversos do modelo socioeconômico e político instaurado no Brasil, desde o período colonial, para a falta de constituição de uma cultura política, calcada em procedimentos democráticos, contempladora da participação popular nos fóruns debatedores dos destinos do País. Em território nacional, a centralização e o autoritarismo quase sempre andaram juntos como a tônica da expressiva maioria das administrações que se seguiram no decorrer da história.

É também indiscutível que essa ocorrência considerável de desmandos na gestão das políticas públicas é, em grande parte, resultante da forma como foram constituídos a Nação e o Estado brasileiros, caracterizados pela presença marcante do patrimonialismo, cuja lógica é baseada em princípios particulares e não no interesse público.

Uma das áreas que mais esteve exposta a essa situação foi o financiamento de políticas sociais. Tradicionalmente, o controle dos recursos públicos foi usado como moeda de troca em barganhas políticas. Quem detinha a “chave do cofre” podia beneficiar-se para fortalecer a sua base eleitoral. Dessa forma, a condução do processo de gasto, não poucas vezes, se constituiu em terreno

fértil para o surgimento e a consolidação de vícios e arbitrariedades de toda ordem, em uma espécie de privatização do Estado por determinados grupos políticos.

Não só a alocação de recursos não obedecia a critérios impessoais, como a própria destinação dessas verbas não era alvo de fiscalização que verificasse a sua adequada e efetiva utilização. Sendo assim, o resultado não poderia ser outro: ineficiência na prestação dos serviços e no atendimento de demandas sociais, apropriação indébita e desvio de finalidades no uso de recursos, etc.

É nesse contexto que o ideário descentralizante ganha espaço e força no Brasil, como um antídoto para essas vicissitudes. Aposta-se nesse mecanismo como uma maneira de atenuar os problemas acima apontados, pois seria uma forma de operacionalização da gestão das políticas públicas, permeável a controle, sobretudo no que diz respeito ao financiamento e gasto.

Complementarmente, outro elemento viria a agregar-se como fator de consolidação da adesão à descentralização, no início da década de 90. Seu caráter é econômico e político, concomitantemente, e refere-se à hegemonia, também no Brasil, do modelo neoliberal, cuja influência em território nacional fez-se sentir tardiamente.

Esse encaminhamento resultava, entre outros fatores, de uma constatação: no Brasil, além da escassez de recursos, haveria, complementar e agravantemente, o problema de se gastar mal. Urgia equacionar essa questão. Se a restrição financeira era, de fato, um fator limitante para a expansão e universalização do suprimento adequado das demandas sociais e não havendo no horizonte o vislumbre da possibilidade de aumento das dotações orçamentárias para o setor, a alternativa de melhoria na prestação dos serviços sociais teria que ser viabilizada a partir dos recursos existentes.

Sendo assim, a racionalização, no uso desses recursos, apresenta-se como a melhor opção. Essa racionalização seria levada a cabo de diversas maneiras. Primeiramente, por intermédio de um direcionamento que contemplasse prioritariamente quem mais necessitasse (“focalização”), tornando mais justa a distribuição das

verbas. O repasse direto aos executores também deveria ser adotado no intuito de agilizar a transferência de recursos. Com isso, atenua-se a burocratização, uma das principais responsáveis pela retenção e consumo de recursos em atividades-meio, privilegiando as atividades-fim e os potenciais beneficiários. Outro critério de alocação que passa a ser defendido é a chamada regionalização, por meio da aplicação de um maior volume de recursos em determinadas localidades, no intuito de sanar as disparidades em termos de desenvolvimento socioeconômico entre as regiões brasileiras.

Há, ainda, como uma reação ao gigantismo e intervencionismo estatal, a preconização da delegação da responsabilidade pela prestação de determinados serviços sociais para a sociedade civil organizada e para a iniciativa privada, em um processo comumente denominado de “privatização”. Com isso, o mercado passaria a ser o agente e, conseqüentemente, o regulador do atendimento de demandas sociais, como uma alternativa ao dirigismo estatal.

De uma maneira geral, esse é o “pano de fundo” sob o qual a gestão das políticas públicas e, particularmente, as destinadas à educação, seriam encaminhadas no Brasil, nos anos 90. Como foi o seu desenvolvimento será o objeto do próximo tópico.

Processo de gasto e descentralização da política educacional brasileira nos anos 90

Governo Collor de Mello

Mesmo com a “saída de cena” dos militares, que tinham comandado o País por 20 anos, desde 1964, e a ascensão da chamada Nova República, sob o comando de José Sarney, a partir de 1985, as mazelas anteriormente apontadas persistiram. Não só o poder não foi desconcentrado, como a gestão das políticas públicas continuou como “moeda de troca” para fins particularistas e eleitoreiros.

Tamanho era o descontentamento popular com essa situação que, em 1989, em acirrada eleição direta, após 20 anos sem que a população participasse do processo eleitoral para a escolha do mandatário máximo do País, sagrou-se vencedor, para presidente da República, Fernando Collor de Mello. Sua campanha foi pautada em torno de promessas de modernização do País, combate à corrupção e moralização da administração pública.

Obtido o êxito nas eleições, Collor de Mello toma posse com a incumbência de implementar um amplo programa de reformas. A necessidade desse conjunto de medidas era conseqüência de um diagnóstico que apontava consideráveis empecilhos estruturais para o ingresso do País na “modernidade”, entendido como a inserção brasileira no seletivo grupo das nações desenvolvidas econômica e socialmente. Isto dar-se-ia pela modernização da economia, mediante incorporação tecnológica, aumento dos índices de produtividade, redução de custos, etc.

Entretanto, para a otimização desses fatores, seria fundamental que a mão-de-obra nacional fosse mais bem qualificada. Sendo assim, é por essa via, da urgente reestruturação produtiva, que a educação passa a compor, como uma peça importante, o discurso governamental. Dessa maneira, atribui-se ao sistema educacional o preenchimento de alguns pré-requisitos para a consecução da proposta da administração Collor: dentre os mais importantes estava a elevação dos indicadores de escolarização da população brasileira, sem o que, assim se argumentava, não seria possível o salto desenvolvimentista preconizado.

As ações, para essa área, também eram pautadas por um diagnóstico setorial. Por intermédio dessa avaliação, concluía-se não somente que a oferta de serviços educacionais era insuficiente, mas, sobretudo, que sua qualidade era insatisfatória. Entre os objetivos traçados estavam universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo; capacitar a população para o exercício de atividades profissionais; e, por último, uma alusão à habilitação para o exercício da cidadania.

Com relação a esse programa, faz-se mister evidenciar, nesse contexto, a influência do debate travado em escala mundial e a ingerência dos organismos internacionais na pauta da gestão das políticas públicas e sociais, particularmente das educacionais, dos países do chamado “terceiro mundo”. Para essas agências e, conseqüentemente, para os governos que aderiam as suas diretrizes, um dos maiores entraves para uma gestão eficiente das políticas educacionais era o tamanho excessivo do Estado, que o tornava ineficiente, lento e passível de corrupção. Dessa forma, como já foi antes mencionado, sublinhava-se a imperiosidade de diminuir a sua estrutura, seja por meio da descentralização de atividades, repassando incumbências para outros níveis de governo, seja deixando-as sob a responsabilidade da iniciativa privada.

Assim, ao se analisar o discurso do governo Collor de Mello para o setor educacional, pode-se constatar a sintonia com essas diretrizes. Preconiza-se que o governo federal descentralize a execução das políticas, repassando recursos e ampliando a autonomia da ponta do sistema. Ao se examinar os documentos que apresentavam os diagnósticos e as propostas de Collor para a educação, verifica-se a total conformidade com os pressupostos econômicos e da racionalidade do processo de gasto, destacados para legitimar a conveniência de descentralizar as políticas públicas: eficiência na prestação dos serviços, transparência na administração e otimização dos recursos.

O outro fator, de caráter político, sob o ponto de vista do qual a descentralização seria um fator de democratização da gestão, também é contemplado nos documentos. Há uma convocação à participação, seja dos outros entes federados (Estados e municípios), seja da sociedade civil, em fóruns que seriam constituídos com o intuito de viabilizar uma gestão compartilhada.

Esses são os elementos que compõem o discurso governamental. No entanto, considerando-se as práticas efetivas que marcaram a gestão de Collor de Mello para o setor educacional, tendo como referência os documentos que continham balanços das ações dessa administração durante o período, tais como os relatórios anuais

da FAE e FNDE e as sistemáticas de financiamento de projetos educacionais, evidencia-se que as propostas descentralizantes não se traduziram em iniciativas concretas.

Durante o governo Collor houve uma continuidade em relação aos procedimentos que vinham orientando a gestão das políticas públicas e sociais nos governos anteriores. A política educacional permaneceu sendo conduzida de forma centralizada no Ministério da Educação, em Brasília. Persistiu o uso dos recursos públicos como barganha política da cúpula ministerial, os programas assistenciais prosseguiram sendo geridos centralizadamente, de forma a possibilitarem superfaturamentos e desperdícios de verbas, em detrimento dos beneficiários desses programas.³

Como conclusão da análise da política educacional e das iniciativas para efetivar uma gestão descentralizada na administração de Collor de Mello, pode-se afirmar que o tema ficou no plano discursivo. Não houve, de fato, por parte dos responsáveis pela pasta da educação, intenção de implantar novas formas de operacionalização das políticas educacionais, nem mesmo as que contemplassem o que os diagnósticos e as propostas de governo apontavam como virtudes dos processos de descentralização: agilidade e eficiência no suprimento de serviços educacionais; responsabilidade e transparência na alocação de recursos públicos.

Governo Itamar Franco

A partir da acumulação de denúncias sobre o envolvimento de Collor de Mello em corrupção, cresceram as pressões e mobilizações para que a Câmara dos Deputados instituisse uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar a veracidade das mesmas. Instalada a CPI, a finalização de seus trabalhos

³ Dentre as diversas denúncias de escândalos envolvendo malversação de recursos públicos durante esse governo, ficou célebre a que envolveu a própria primeira-dama, Rosane Collor, enquanto estava na direção da Legião Brasileira de Assistência (LBA).

concluiu pela culpabilidade do presidente da República. Como consequência, o pedido de seu impedimento foi votado e aprovado naquela Casa Legislativa, de forma inédita, em setembro de 1992.

Dessa maneira, com a cassação do mandato de Collor de Mello, assume a presidência o seu vice, Itamar Franco. O início de sua administração é um período delicado e com o País imerso em sérias dificuldades, sobretudo o descontrole inflacionário e a instabilidade política advinda do processo de *impeachment* do seu antecessor. Diante disso, seus maiores desafios, para os dois anos de mandato, seriam estabilizar a economia nacional e manter a institucionalidade política.

No entanto, não deixa de ser paradoxal que, se por um lado, a ascensão de Itamar Franco nessas circunstâncias tinha como agravante o fato de ter se dado em um momento dramático da história nacional, em que a estabilidade política mais uma vez esteve à prova, por outro, essa mesma situação sensibilizou as diferentes forças políticas para um entendimento do quanto o contexto era crítico e, portanto, não seria a ocasião para exercer oposição ostensiva.

Assim, se a nova gestão não surgia sob a égide da total aprovação, pelo menos se dava em um clima de tolerância e “boa vontade” por parte das forças que compunham o cenário político brasileiro naquela conjuntura. Essa situação ficou evidenciada, inclusive, na composição ministerial do novo governo, da qual fizeram parte representantes de diversos partidos. Mesmo as agremiações políticas ditas de esquerda, entre as quais a mais representativa era o Partido dos Trabalhadores (PT), que optou por não integrar a nova administração federal, mantiveram uma posição de “apoio crítico”.

O governo de Itamar Franco, sendo de emergência, pautou-se basicamente pelas mesmas propostas programáticas daquele que tinha substituído. Também apontava para a necessidade de o Brasil encaminhar um novo projeto de desenvolvimento econômico e social, que criasse melhores oportunidades à população em termos de qualificação para o ingresso em uma conjuntura internacional marcadamente competitiva.

No entanto, se o programa de governo era praticamente igual, a novidade apresentava-se sob a forma de operacionalização do mesmo. Ao ser a resultante de uma ampla mobilização de forças que se uniram em torno da destituição de Collor de Mello, a administração Itamar Franco era constrangida a compartilhar o poder e harmonizar-se com esse leque de forças divergentes que lhe davam sustentação no encaminhamento das questões fundamentais para o País. Em termos práticos, isso teria que se traduzir em uma gestão mais democrática e participativa, que contrapusesse o que tinha caracterizado a forma de governar do seu antecessor, adepto de um estilo personalista e autoritário.

Sendo assim, por uma ironia da história, essa conjuntura criou as condições que possibilitaram um dos períodos mais férteis em termos de participação política no Brasil. Do final de 1992 a 1994, o País experimentou uma situação na qual diversos setores se mobilizaram em torno de variados assuntos.

A gestão das políticas públicas foi, sem dúvida, um dos temas mais presentes na agenda política e governamental. O próprio malogro do governo Collor, em parte por ter dado continuidade a essas práticas, a despeito de seu discurso, demonstrava de forma cabal a urgência de mudanças na operacionalização das políticas.

Novamente, as mazelas do centralismo são mencionadas como elementos legitimadores da necessidade de institucionalizar mecanismos que contemplassem formas descentralizadas de gestão. A exemplo do discurso da administração deposta, ressalta-se as virtudes do compartilhamento de responsabilidades e de poder com os outros níveis de governo, assim como da transferência de recursos para a ponta do sistema de prestação de serviços sociais.

Dessa maneira, é nesse contexto mais amplo que se pode incluir o debate sobre as questões envolvendo a gestão da política educacional. Para esse setor, em consonância com o projeto do governo anterior, ratifica-se tanto a prioridade de universalizar o ensino fundamental, erradicar o analfabetismo, quanto o seu papel para

a formação de mão-de-obra qualificada e de aperfeiçoamento democrático, particularmente como fomentadora de um exercício pleno da cidadania por parte da população.

Também para esse setor defende-se a descentralização da gestão, com ênfase para os dois aspectos destacados no presente artigo: o político, de aperfeiçoamento democrático, e o econômico, nos processos de gasto, com acento na transparência, eficiência e otimização dos recursos públicos. Essa iniciativa possibilitaria, assim se argumentava, uma efetiva transferência de poder, atribuições e recursos para os outros níveis de governo, estadual e, principalmente, municipal.

De fato, ao contrário da administração Collor, durante a qual essas medidas ficaram meramente no terreno da retórica, no biênio, sob o comando de Itamar Franco, uma série de iniciativas foram tomadas no sentido de garantir o encaminhamento dessas propostas.

Em relação ao aspecto estritamente político, constituiu-se um grande número de fóruns para discutir encaminhamentos para as políticas públicas voltadas para a educação, nos quais tinham assento as mais diversas correntes políticas assim como representantes de praticamente todos os setores de alguma forma envolvidos com a problemática educacional, em seus diversos níveis de ensino. Essas conferências caracterizaram um curto e raro interregno essencialmente democrático, no qual a participação foi estimulada, valorizada e, acima de tudo, levada em consideração. Ou seja, foi um momento em que, talvez de forma inédita, o poder foi desconcentrado e efetivamente compartilhado.

Também não foram descuidadas as medidas relativas aos aspectos econômicos da descentralização. Houve iniciativas no intuito de alterar a legislação normatizadora da transferência de recursos públicos para financiamento de programas e projetos educacionais. Como ilustração, pode-se mencionar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Mesmo que esses procedimentos já viessem se delineando, ainda que em pequena escala e com retrocessos conjunturais, desde o governo de José Sarney, é somente

durante a presidência de Itamar Franco que se inicia o processo de institucionalização da descentralização, com o Pnae, em meados de 1994.⁴

Assim, o breve governo de Itamar Franco foi um período em que as propostas descentralizantes ganharam força e efetividade. Entretanto, em parte, por conta das circunstâncias que lhe deram origem e sustentação, em parte, pela sua efemeridade, os aspectos políticos assumiram mais relevância e praticidade do que os econômico-orçamentários. Ou seja, diante de uma conjuntura que favoreceu a ampliação da participação nos fóruns decisórios e formuladores de políticas, esse aspecto teve um destaque maior que a própria implementação das políticas.

Como conclusão, pode-se afirmar que a administração Itamar Franco foi a primeira que tentou efetivamente contemplar, em suas práticas de governo, a descentralização, com vistas ao fomento de seus dois aspectos, o político e o econômico. Mesmo tendo sido mais efetivo em relação à participação, criou as bases para a descentralização da gestão dos recursos orçamentários destinados à educação, ainda que não tivesse contado com tempo suficiente para implementá-las de fato.

Governo Fernando Henrique Cardoso

Em 1994, no último ano da gestão de Itamar Franco, é lançado um plano de estabilização econômica denominado “Plano Real”. Entre os mentores desse plano estava o titular da pasta da Fazenda, o senador paulista Fernando Henrique Cardoso. Ao mostrar-se uma medida exitosa no controle inflacionário, o “real” – como ficou popularmente conhecido o plano, em função desse ser o nome escolhido para a nova moeda nacional – qualificou o então ministro para liderar uma aliança de partidos governistas no intuito de disputar as eleições presidenciais daquele ano.

⁴ A municipalização da merenda escolar foi regulamentada pela Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994.

Com um discurso ancorado na tese de que seria a melhor alternativa entre as candidaturas que se apresentaram ao pleito para manter a estabilidade econômica, Fernando Henrique Cardoso vence as eleições. Argumentava-se que essa estabilização seria imprescindível como a base das reformas que propiciariam a retomada do crescimento da economia nacional e que teriam como resultante a atração de investimentos internacionais, fomentando um círculo virtuoso, gerador de emprego, renda e divisas ao País.

Ao assumir o governo, o diagnóstico realizado pela nova administração não difere, em pontos fundamentais, daqueles feitos pelas imediatamente anteriores. Principalmente, ratifica-se a preocupação com o tamanho demasiado do aparato estatal como um dos sérios problemas a ser enfrentado. Ou seja, ao preconizar a modernização do País detecta-se a necessidade de primeiramente modernizar o próprio Estado. Isso remete a uma série de iniciativas reformistas que deveriam ser levadas a efeito no interior do mesmo, tais como a reforma administrativa, no intuito de prepará-lo para os desafios impostos pelas novas condições da conjuntura socioeconômica e política internacional.

É nesse contexto que as iniciativas de gestão das políticas públicas com inspiração na descentralização ganham relevância e primazia. Esse encaminhamento seria a melhor forma, segundo seus defensores, de, ao mesmo tempo, diminuir o tamanho do Estado e torná-lo mais ágil e eficiente.

É importante destacar, no que tange a esse aspecto, o caráter continuísta em relação ao governo Itamar. Isso porque, se foi durante aquela administração que o empenho para descentralizar a gestão, repassando encargos e recursos para os outros níveis de governo, sobretudo para o municipal, ganhou um impulso mais efetivo, é sob o comando de Fernando Henrique Cardoso que essas ações são aprofundadas e se fazem sentir de forma mais sistemática.

Para tal, a legislação passa por uma série de alterações cuja lógica é a transferência da responsabilidade sobre a execução das políticas públicas para a ponta do sistema de prestação de serviços sociais. Nesse processo, o fator que assume maior proeminência

é a modificação nos mecanismos de regulação de gastos e distribuição de recursos. O governo, por intermédio dos responsáveis pelos respectivos setores, encaminha propostas de mudanças nos procedimentos e critérios de gerenciamento dos *recursos* destinados a programas ligados às áreas sociais.

Nesse sentido, a nova regulamentação da operacionalização das políticas públicas voltadas para a educação é paradigmática. Estando contemplada entre as cinco metas prioritárias para atuação governamental, a educação é significativa e insistentemente realçada no discurso do governo. A reivindicação de sua importância atrela-se ao fomento de três modalidades de desenvolvimento: econômico, social e político.

Sob o ponto de vista do desenvolvimento econômico, esse novo projeto de desenvolvimento não seria compatível com uma população com baixos índices de escolarização. A persistência dessa situação acarretaria desvantagem em eventuais disputas com outras nações, pois comprometeria os indicadores de produtividade em um cenário internacional competitivo e pautado pela incorporação tecnológica.

No que diz respeito ao desenvolvimento social, esse fator é decorrente da concepção que aposta na redução das desigualdades sociais de forma indireta, de acordo com a qual somente com o oferecimento de serviços educacionais de qualidade se poderia reverter o círculo vicioso que atrela renda e melhores oportunidades de emprego, pois o acesso à educação capacitaria os setores menos favorecidos a disputarem melhores colocações e, conseqüentemente, ascenderem econômica e socialmente. Não fazer isso seria colocar em risco a incorporação de amplos setores da população, até então alijados dos frutos do desenvolvimento brasileiro.

Por último, a referência ao desenvolvimento político remete ao aperfeiçoamento dos mecanismos de participação popular, por intermédio da habilitação para o exercício pleno da cidadania.

No entanto, o teorema que merece mais destaque, em função da sua influência nas proposições que iriam nortear as ações do Ministério da Educação no quadriênio, dizia respeito ao diagnóstico

de que os problemas enfrentados pelo setor educacional no País não eram resultantes da carência de recursos, mas sim da má gestão dos mesmos. Dito de outra maneira, a melhoria dos serviços educacionais ofertados, razão de ser da ação ministerial, deveria ser eleita como a prioridade em termos de gestão da política educacional e seria obtida através de dois mecanismos principais: combate ao desperdício de recursos e aperfeiçoamento dos mecanismos de gasto, por intermédio do estabelecimento de critérios objetivos e transparentes para a alocação das verbas públicas.

Dessa forma, preconizam-se o aprofundamento e a expansão da descentralização de programas, repassando a responsabilidade sobre a execução para os poderes locais, mais próximos dos beneficiários. Isso seria feito por meio da alteração das diretrizes do processo de gasto, de modo a cada vez mais transferir, para a ponta do sistema e atividades-fim, o gerenciamento dos recursos.

O processo de descentralização do governo Fernando Henrique Cardoso para a área da educação é exemplar do aspecto orçamentário (processo de gasto) das demandas por descentralização discutido anteriormente. Defende-se uma maior autonomia em termos de gestão dos gastos por parte dos níveis locais, diretamente vinculados aos beneficiários das políticas. Com isso, eliminando-se trâmites burocráticos e intermediários, os recursos chegariam de forma mais rápida, tornando a execução de programas mais ágil e eficiente. A comunidade teria a oportunidade de controlar as prioridades e a pertinente aplicação dos recursos, o que daria maior transparência e adequação às reais necessidades locais.

Dessa forma, percebe-se uma coerência do discurso com a prática ao se analisar a política de descentralização da atual administração federal para o setor educacional por esse ângulo, da racionalidade na aplicação dos recursos e do financiamento. Mesmo tendo presente os eventuais pontos problemáticos, pode ser considerada, como avanço, uma série de propostas e iniciativas, que efetivamente contemplam um maior disciplinamento dos gastos. A esse respeito são ilustrativas as novas diretrizes do Fundo

Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE),⁵ o Programa “Dinheiro Direto na Escola” (PDDE)⁶ e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).⁷

Entretanto, em que pese essas ações em relação ao financiamento de políticas públicas e sociais, o atual governo vem sendo alvo de críticas em função de não contemplar o outro aspecto, igualmente importante, do ideário descentralizante, qual seja, o da democratização dos mecanismos decisórios. As iniciativas, nesse sentido, estariam ficando restritas no nível micro da política municipal, com a constituição dos conselhos municipais, mas, principalmente, das unidades escolares e, mesmo assim, limitadas a mecanismos de escolha direta de diretores e constituição de conselhos escolares com representação dos diferentes segmentos atuantes na escola.

Argumenta-se que a descentralização nesses moldes ficaria incompleta, em um processo que se poderia denominar como “descentralização tutelada”, no qual transfere-se a responsabilidade sobre a execução do gasto, mas não se alteram significativamente os mecanismos decisórios em relação à concepção da política educacional, os quais permaneceriam concentrados na cúpula do ministério. É exclusivamente daí que se volta a determinar o “que” deve ser feito e “como” deve ser a execução.

Nesse terreno, o da participação, teria havido, inclusive, um retrocesso em relação ao governo anterior. Não só os debates nacionais teriam sido desestimulados, como os fóruns

⁵ Em Castro (2000), há um acompanhamento detalhado das mudanças que culminaram no estabelecimento dessas novas diretrizes do processo de gasto do FNDE.

⁶ O PDDE originalmente chamava-se Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, popularmente conhecido como “Dinheiro na Escola”, tendo sido criado pela Resolução nº 12, de 10/5/1995. A atual denominação e forma de operacionalização foi normatizada pela Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/1998.

⁷ O Fundef foi criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12/9/1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24/12/1996, e pelo Decreto nº 2.264, de 27/6/1997.

institucionais que abrigavam entidades representativas dos segmentos envolvidos na questão educacional teriam sido deslegitimados.

Considerações finais

Primeiramente, é necessário destacar que a própria relevância que o tema descentralização assumiu, tanto em termos teóricos quanto nas práticas de governo, é ilustrativa da continuidade nas diretrizes que orientaram a gestão da política educacional no decorrer da década de 90.

Durante o decênio, a agenda que pautou as políticas setoriais para essa área manteve-se constante em torno de alguns pontos consensuais. Essa situação certamente não é casual, pois, quem consultar a bibliografia sobre as experiências em curso em outros países facilmente dar-se-á conta da uniformidade dos programas para o setor educacional.

Dentre os objetivos, estarão presentes a necessidade de erradicar o analfabetismo, universalizar o ensino fundamental e a qualificação dos recursos humanos, para a inserção em um mundo desenvolvido tecnologicamente.

Outro elemento que comporá essa agenda, com certeza, será a inexorabilidade de racionalizar a utilização dos recursos, via implementação de mecanismos de descentralização do financiamento e execução de programas e projetos. Legitimando esse discurso, estarão as teses da eficiência, transparência e agilidade na prestação de serviços.

Do acima exposto resulta a identificação da permanente tentativa de ingerência das agências internacionais na formulação das políticas públicas e, nesse caso, para o setor educacional.

No entanto, em que pese essa influência, cada conjuntura nacional é específica, o que resulta em correlações de forças e interesses diversos. Mais do que isto, no interior de cada país, a conjuntura econômica, social e política também é dinâmica, o que

altera as diretrizes e o grau de assimilação e exposição em relação aos ditames internacionais.

É à luz desse pressuposto que pode ser lido o desenvolvimento e desenrolar dos processos de descentralização da gestão da política educacional brasileira nos anos 90.

Ao se proceder a uma análise comparativa entre as três administrações federais que se sucederam ao longo da década, sob o ângulo do processo de descentralização, privilegiando os aspectos do poder e do financiamento, conclui-se pela existência de uma continuidade discursiva. Todos os governos partiram de um diagnóstico comum: a má qualidade e insuficiência da oferta de serviços educacionais, o reforço do papel da educação como redutora de desigualdades sociais, a necessidade de alterar o modelo de gestão, com a transferência para a ponta do sistema da responsabilidade sobre a gestão dos recursos, tornando-a, com isso, mais transparente, ágil e eficiente.

Entretanto, o fato de partirem de pontos comuns não significou ações no mesmo sentido. Pode-se identificar elementos característicos de cada administração.

Assim, o governo Collor de Mello pode ser caracterizado como aquele que permaneceu no plano meramente discursivo. A atuação dos responsáveis pela política educacional não se traduziu em alguma iniciativa no sentido de tornar efetivo o ideário descentralizante. No que tange ao aspecto político, a gestão continuou sendo centralizada, sem contemplar a participação nos fóruns decisórios. Também o aspecto econômico, da racionalização do financiamento e do gasto, persistiu sem alterações em relação aos procedimentos usuais até então: práticas clientelísticas e particularistas, desperdício e malversação de recursos em detrimento dos beneficiários.

No governo Itamar Franco, muito por conta das circunstâncias políticas *sui generis* que o alçaram ao poder, verificam-se iniciativas fomentadoras do avanço do processo de descentralização, sob o ponto de vista de seus dois aspectos, o político e o econômico. Tanto o compartilhamento do processo decisório quanto a racionalização

do processo de gasto passam a ser contemplados, de forma inédita, nas práticas governamentais. No entanto, o que pode ser considerada a marca registrada dessa administração foi o esforço em torno da ampliação da participação nos fóruns decisórios e nos mecanismos de poder. Durante os dois anos de Itamar Franco no comando do País, uma série de encontros e congressos foi realizada como a maneira de democratizar a formulação de planos e discutir um modelo de política educacional para o Brasil.

As diretrizes implementadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso podem ser vistas como uma conseqüência do que vinha se delineando nos governos anteriores. Em função de beneficiar-se de uma conjuntura mais favorável, é o retoque final na efetivação dos discursos que inauguram a década.

O que marca indelevelmente o seu mandato é o encaminhamento, principalmente a partir de 1996, de uma série de mudanças na legislação, com o intuito de institucionalizar a racionalização do processo de gasto, sobretudo via transferência para municípios e, em alguns casos, para as próprias unidades escolares, da responsabilidade sobre a execução das políticas.

Mesmo não se dispondo a se basear na bibliografia consultada, de avaliações e elementos, que permitam emissões de opiniões categóricas sobre a gestão do ensino fundamental e da política educacional brasileira no governo Fernando Henrique Cardoso, pois, entre outros aspectos, esse ainda está em curso, pode-se, preliminarmente, sem pretensões de monopolizar a verdade, comparar as duas últimas administrações federais.

Ao proceder essa comparação, fica-se com a impressão de que houve uma espécie de inversão. Durante o governo Itamar Franco, o que teria marcado a gestão da política educacional teria sido a ampliação dos mecanismos participativos, já o seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso, teria aprofundado a descentralização do financiamento, mas descuidado do compartilhamento dos mecanismos decisórios.

Por fim, após esse exercício de caracterização das diferentes gestões da política educacional brasileira ao longo dos anos

90, a partir da incorporação em suas práticas de governo do ideário descentralizante, preconiza-se que, somente com o amálgama desses aspectos, por meio da institucionalização de critérios transparentes e procedimentos eficazes, assim como o fomento a mecanismos participativos na formulação de políticas, poder-se-á universalizar uma educação de qualidade, pilar imprescindível para a construção de um País mais justo e democrático.

Referências bibliográficas

- AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo : Fundap, 1996. (Federalismo no Brasil).
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo : Fundap, 1996. p. 13-40. (Federalismo no Brasil).
- AMARAL SOBRINHO, José. *Descentralização da educação básica : lições da experiência*. Brasília : Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 362).
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). *Pós-neoliberalismo : as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Educação básica : rumo a um novo despertar*. Brasília, 1997.
- CASTRO, Jorge Abrahão de. *Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)*. Brasília : Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 760).

CRUZ, Neide; SILVA, Rose Neubauer da. Política educacional : definição de competências e novos modelos de gestão. In: AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo : Fundap, 1996. p. 198-222. (Federalismo no Brasil).

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista USP*, São Paulo, n. 17, p. 86-101, mar./maio 1993.

GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). *Pós-neoliberalismo : as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1995.

LEAL, Maria Cristina. Educação brasileira nos anos 90 : a busca de adequação à ordem social globalizada. *Ensaio : avaliação e políticas públicas em educação*. Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p. 385-404, jul./set. 1998.