

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 760

**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE GASTO
PÚBLICO DO FUNDO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE)***

Jorge Abrahão de Castro**

Rio de Janeiro, setembro de 2000

* Este texto é resultante de pesquisa realizada no decorrer do ano de 1998.

** Técnico da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA e professor do Departamento de Economia da Universidade Católica de Brasília.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



Presidente

Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Eustáquio José Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir de estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

Texto para Discussão tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 103 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Supervisão Editorial: Nelson Cruz

Revisão: André Pinheiro, Elisabete de Carvalho Soares, Isabel Virginia de Alencar Pires, Lucia Duarte Moreira, Luiz Carlos Palhares e Miriam Nunes da Fonseca

Editoração: Carlos Henrique Santos Vianna, Juliana Ribeiro Eustáquio (estagiária), Rafael Luzente de Lima e Roberto das Chagas Campos

Divulgação: Libanete de Souza Rodrigues e Raul José Cordeiro Lemos

Reprodução Gráfica: Edson Soares e Cláudio de Souza

Rio de Janeiro - RJ

Av. Presidente Antonio Carlos, 51 — 14º andar - CEP 20020-010

Telefax: (21) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília - DF

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES — 10º andar - CEP 70076-900

Telefax: (61) 315-5314

E-mail: editsbs@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

© IPEA, 2000

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - PROCESSO DE GASTO, ARENA, ATORES E INTERESSES	2
3 - ARENAS, ATORES E INTERESSES	8
3.1 - Definição das Arenas Decisórias	8
3.2 - Atores e Interesses	11
4 - ARENAS DECISÓRIAS: ABRANGÊNCIA, ATORES E INTERESSES	13
4.1 - O (Antigo) FNDE: Abrangência, Atores e Interesses	13
4.2 - FAE: Abrangência, Atores e Interesses	18
4.3 - O (Novo) FNDE: Abrangência, Atores e Interesses	31
5 - AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE GASTO PÚBLICO DO FNDE	38
5.1 - Processo de Gasto Público do (Antigo) FNDE	38
5.2 - O Processo de Gasto Público do (Antigo) FNDE e o Ensino Fundamental	46
5.3 - O Processo de Gasto do (Antigo) FNDE a partir de 1995	53
6 - PROCESSO DE GASTO PÚBLICO DA FAE (ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO)	72
6.1 - O Processo de Gasto Público da FAE na Primeira Metade da Década de 90	72
6.2 - O Processo de Gasto Público da FAE a partir de 1995	90
7 - O PROCESSO DE GASTO PÚBLICO DO (NOVO) FNDE	101
8 - CONCLUSÃO	114
BIBLIOGRAFIA	119

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de gasto do (antigo) FNDE e da FAE que ocorreu até 1997, centrando-se no período 1995/97, e o processo de gasto desenvolvido, preliminarmente, pelo (novo) FNDE, considerando o atual marco estratégico previsto para a gestão da capacidade de gasto do MEC. O seu foco analítico privilegia, enquanto elementos interpretativos, os aspectos políticos e institucionais presentes no processo decisório e os aspectos quantitativos dos gastos, a partir da concepção de que o principal propósito de uma série de gastos é servir de subsídio para a (re)formulação de políticas existentes e/ou como base de projeção para as ações futuras.

A pergunta-chave para o desenvolvimento deste trabalho é: que papel pode desempenhar o (novo) FNDE no processo de gasto do MEC? Como resposta a tal indagação este trabalho procura verificar a hipótese de que a criação desse novo órgão procurou eliminar os conflitos interburocráticos que existiam entre o (antigo) FNDE e a FAE e reforçar a implementação de uma política de descentralização de recursos reafirmando a estratégia de redefinição do papel do MEC.

A análise desenvolvida procura compreender como ocorreu o processo de gasto, a partir da dinâmica específica dos interesses dominantes que se manifestaram ao longo das diferentes conjunturas que compuseram o período examinado. Além de apresentar e analisar os resultados, em termos de capacidade de gasto, da ação governamental neste item ligado à educação, a abordagem adotada neste texto privilegia o caráter emulativo e contraditório do processo das políticas de gastos públicos admitindo, principalmente, que o Estado não é uma entidade monopólica a serviço de um único sujeito a ter interesses e a efetuar, solitariamente, as decisões no ato de planejar e executar programas. Mas isto repercute sobre o Estado as demandas e as contradições de diversos atores sociais e políticos, que são sujeitos diligentes, criativos e dinâmicos com capacidade de articular e reivindicar seus interesses lutando por eles, de forma a influenciar a distribuição de recursos públicos, seja para mantê-la sem mudança, ou para introduzir alteração a seu favor.

Admite-se que, no decorrer do processo, coexistem vários atores que planejam e atuam a partir de posições distintas, de acordo com a compreensão e a explicação da realidade que corresponde as suas necessidades, exigências e propósitos e pelas diferentes capacidades de ação de cada um, dadas pelos recursos de poder sob seu comando. Esses atores em seus processos de articulação confrontam-se e organizam (ou não), consensualmente, as decisões no campo de interações políticas, arenas decisórias, em torno da manutenção e/ou ampliação de seus respectivos espaços no controle dos recursos de poder à disposição do Estado. Em cada uma dessas arenas decisórias são definidos centros de decisão das políticas em formulação e implementação. Considera-se, também, que é específica a natureza da articulação dos atores e das ações políticas voltadas para promover ou impedir mudanças na estrutura jurídico-institucional e nos processos político-administrativos.

ABSTRACT

The objective of this assignment is to analyze the spending process of the (ex) FNDE and of the FAE which have occurred until 1997, based in the period of 1995 to 1997. Additionally the document looks into the process of preliminary expenditure development by the new FNDE, therefore the new foreseen strategic boundary for the management of the MEC expenditure has been taken into account. The assignments analytical focus is to grant privileges using interpretive elements, present political and institutional aspects in the decision making process, and quantitative expenditure aspects, beginning with the conception that the main purpose of an expenditure series must serve as a subsidy for the redefinition of already existing policies, or as a projection base for future actions.

Thus the key question for the elaboration of this study is: which role can (the new) FNDE play in the expenditure process of the MEC ? As a reply to such an inquiry this assignment tries to check the hypothesis that the creation of this new office has been attempting to eliminate bureaucratic conflicts that arose between the ex FNDE and the FAE. Moreover this study tries to reinforce an implementation of a resource decentralization policy, reassuring the strategy of the new definition of the MEC's role.

The resulting analyses tries to understand how the expenditure process occurred, beginning with specific motions of the dominant interests that have shown themselves in various occasions, and which made up the analyzed time. Besides illustrating and analyzing the results in terms of governmental action budget capacity, in this particular item linked to education, the type of approach adopted in this assignment allows the contradictory and yet similar feature of the public expense policies. Mainly, this type of approach hereby admits that the State is not a monopolistic entity in the service of one particular element with interest in acting exclusively, regarding decisions of program planning and execution. This entity may influence the State, causing repercussions like demands and contradictions from diverse social and political factions, which are the creative and dynamic members of the ruling class, who embody a capacity to persuade and claim their interests. Consequently, this entity exerts influence on the distribution of public resources, whether to prevent change or to introduce alterations to its favor.

It is clear that during the process there are various factions planning and acting from different standpoints, according to the understanding and explanation of the reality that relates to their needs, demands and purposes, because of their individual capacity for action, handed to them by the resource of power under their command.. These factions, in their argumentative processes, confront each other and organize in agreement the decisions in the field of political interactions and decisive arenas, concerning the upkeep and growth of their respective space, relating to the control of power available to the State. In each of those decisive arenas are established the decision nerve centers of creation and implementation policies. In conclusion, it should also be taken into account that the nature of the faction articulation and the political actions envisaged to promote or hinder change in the institutional/judicial structure, even in the political or administrative processes, is specific.

1 - INTRODUÇÃO

A expectativa dos dirigentes do Ministério da Educação e do Desporto (MEC) com a criação do (novo) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) era de que o processo de gasto ganhasse maior eficácia e eficiência, uma vez que a fusão diminuiu, em termos organizacionais e administrativos, os conflitos interburocráticos existentes entre as duas instituições, torna possível a unificação da política de gasto para o ensino fundamental e permite comprimir gastos de pessoal e de custeio operacional. Além disso, pode unificar procedimentos e trâmites operacionais na gestão dos programas, superando os desperdícios, os desvios e a morosidade administrativa vigente.

Esta redefinição institucional se inscreve na estratégia central do MEC de redefinição de seu papel no processo de gestão pública atual e particularmente no sistema de educação. Neste sentido é que foi reafirmado o papel do Ministério como coordenador das políticas nacionais, com a execução das mesmas deixada a cargo dos governos estaduais e municipais. Reforça-se ainda que o mecanismo básico do processo de gasto deve ocorrer mediante a descentralização dos recursos e que, neste caso, o Ministério deve ter um caráter redistributivo.

Este trabalho tem como objetivo geral analisar o processo de gasto do antigo FNDE e da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) que ocorreu até 1997, centrando-se no período 1995/97, e o processo de gasto desenvolvido preliminarmente pelo novo FNDE, considerando o atual marco estratégico previsto para a gestão da capacidade de gasto do MEC. O seu foco analítico privilegia, enquanto elementos interpretativos, os aspectos políticos e institucionais presentes no processo decisório e os aspectos quantitativos dos gastos, a partir da concepção de que o principal propósito de uma série de gasto é servir de subsídio para a (re)formulação de políticas existentes e/ou como base de projeção para as ações futuras.

A pergunta-chave para o desenvolvimento deste trabalho é: que papel pode desempenhar o novo FNDE no processo de gasto do MEC? Como resposta a tal indagação este trabalho procura verificar a hipótese de que a criação deste novo órgão procurou eliminar os conflitos interburocráticos que existiam entre o antigo FNDE e a FAE e reforçar a implementação de uma política de descentralização de recursos reafirmando a estratégia de redefinição do papel do MEC.

Para isso, a análise que se pretende desenvolver procura compreender como ocorreu o processo de gasto, a partir da dinâmica específica dos interesses dominantes que se manifestaram ao longo das diferentes conjunturas que compuseram o período analisado, além de apresentar e analisar os resultados, em termos de capacidade de gasto, da ação governamental, neste item, ligada à educação.

O tipo de abordagem adotado neste trabalho privilegia o caráter emulativo e contraditório do processamento das políticas de gastos públicos admitindo, principalmente, que o Estado não é uma entidade monolítica a serviço de um único sujeito a ter interesses e a efetuar solitariamente as decisões no ato de planejar e executar programas, mas sim que sobre ele repercute as demandas e contradições de

diversos atores sociais e políticos, que são sujeitos diligentes, criativos e dinâmicos com capacidade de articular e reivindicar seus interesses, lutando por eles, de forma a influenciar a distribuição dos recursos públicos, seja para mantê-la sem mudança, seja para introduzir alteração a seu favor.

Portanto, admite-se que, no decorrer do processo, coexistem vários atores que planejam e atuam a partir de posições distintas, de acordo com a compreensão e a explicação da realidade que responde a suas necessidades, exigências e propósitos e pelas diferentes capacidades de ação de cada um, dadas pelos recursos de poder sob o seu comando. Esses atores em seus processos de articulação confrontam-se e organizam (ou não), consensualmente, as decisões no campo de interações políticas, arenas decisórias, em torno da manutenção e/ou ampliação de seus respectivos espaços no controle dos recursos de poder à disposição do Estado. Em cada uma dessas arenas decisórias são definidos centros de decisão das políticas em formulação e implementação. Considera-se, também, que é específica a natureza da articulação dos atores e das ações políticas voltados para promover ou impedir mudanças na estrutura jurídico-institucional e nos processos político-administrativos.

A reconstrução do processo de gasto público, partindo desta compreensão, deve não somente considerar as estruturas jurídico-institucionais e os processos político-administrativos formalmente estabelecidos, mas também a organização e a dinâmica política das relações informais entre os diversos atores e a máquina estatal, que orientam a distribuição dos benefícios resultantes do gasto público.

Neste caso, mais do que verificar se a formulação e a implementação das ações de apoio e desenvolvimento da educação e assistência ao educando foram adequadas diante das necessidades educacionais brasileiras, interessa identificar e compreender as arenas decisórias e os atores relevantes, a capacidade de ação e as regras de interação que prevalecem entre eles no processo de gasto do programa, fixando-se no período 1995/97.

2 - PROCESSO DE GASTO, ARENA, ATORES E INTERESSES

O processo de gasto que permite o desenvolvimento das ações de responsabilidade do MEC foi compreendido, para efeito deste trabalho, como sendo essencialmente a tomada de decisão e as práticas administrativas de dirigentes e burocratas que, a partir de uma dada estrutura jurídico-institucional,¹ operam a captação de parte dos recursos arrecadados pelo governo federal, efetuando em seguida a sua distribuição para os diversos setores e programas até chegar às unidades de gastos que, até então, se encarregaram da execução do dispêndio final.

¹ *Estrutura jurídico-institucional* são as restrições impositivas dadas pelo aparato jurídico-institucional composto de: regras, normas e parâmetros de partilha e vinculação definidas na legislação fiscal e orçamentária contidas na Constituição Federal e na legislação complementar e ordinária subsequente; normas e critérios de prioridade estabelecidos em planos nacionais e setoriais; regras e normas de elaboração e execução orçamentária. Esses elementos são mais estáveis na dimensão temporal.

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

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

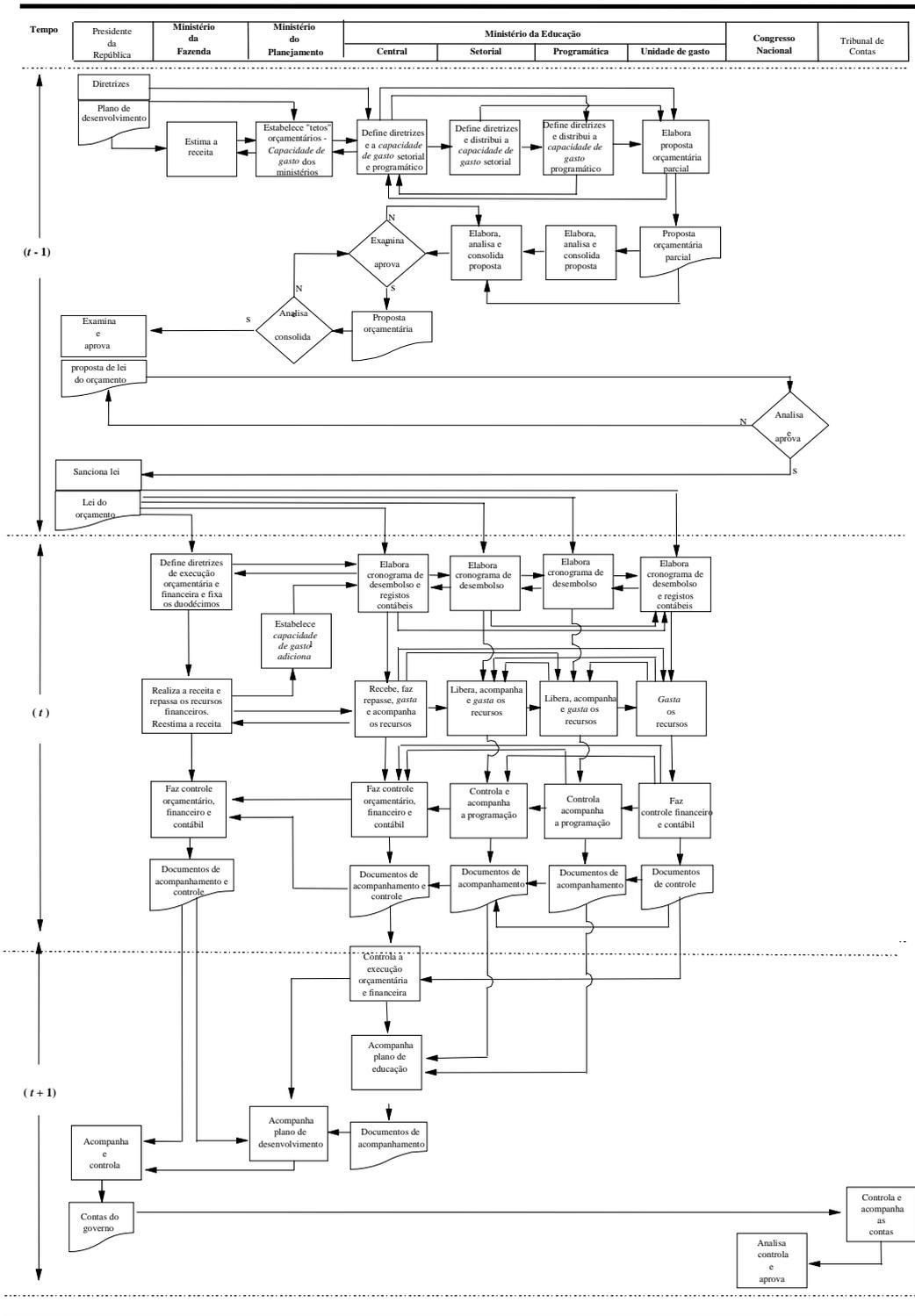
A definição da capacidade de gasto do Ministério tomava como base cada fonte de recursos e suas correspondentes estruturas de partilha e vinculações definidas na estrutura de financiamento da área de educação — legislação fiscal e orçamentária contidas na Constituição Federal e na legislação complementar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

Após esta definição, os dirigentes centrais (ministro, secretário geral e assessores) e a burocracia especializada do MEC iniciavam os procedimentos político-administrativos que davam forma ao orçamento do Ministério para ano seguinte (tempo t). Iniciava-se, então, uma série de atividades na repartição da capacidade de gasto entre os vários setores e programas de atuação do Ministério, levando em consideração as seguintes variáveis:

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

³ *Procedimentos político-administrativos* são processos decisórios e rotinas burocráticas que ocorrem sob as restrições estabelecidas pelos elementos estruturais. Incluem, também, aspectos de uma certa cultura burocrática e mecanismos informais de articulação entre os diversos atores participantes, principalmente da burocracia estatal com os agentes privados. Essas variáveis podem sofrer alterações mais rapidamente.

Figura 1
O Processo de Gasto Público do MEC — 1990/97



Fontes: Constituição Federal e leis complementares e ordinárias.
Elaboração do autor.

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

As decisões tomadas no núcleo central do Ministério (ministro, secretário geral e assessores), considerando essas variáveis — principalmente, a influência dos diversos atores cujos interesses giram em torno dos gastos setoriais —, determinavam a distribuição da capacidade de gasto entre os vários setores de gastos existentes no MEC. Essa determinação tinha como produto a geração da matriz fonte/tipo de gasto setorial que, detalhava para cada órgão — secretarias que tratam de tópicos específicos da política de educação — as fontes de financiamento e os respectivos tipos de gastos em grandes agregados econômicos.

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

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

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

Neste instante de implementação do orçamento existia uma resultante orçamentária que era a capacidade de gasto adicionada que representava a de gasto no tempo $t - 1$

ajustada, quando for o caso, por lei que autorize a abertura de créditos adicionais, com base em eventual excesso de arrecadação, e uma resultante financeira que era o gasto efetivo que representa a devolução ao circuito de trocas mercantis do poder de compra captado pelo Estado.

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

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

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

Além dos elementos formais,⁴ o processo de gasto comportou outros, paralelos e informais⁵ — representados, na Figura 1, pelas linhas tracejadas —, que foram estabelecidos entre os diversos atores em desobediência à linha de autoridade formalmente estruturada pelos vários núcleos decisórios. Embora aparentemente predominasse o *ethos* burocrático no decorrer do processo de gasto público do Ministério — a face mais visível do processo foi a operacionalização dos recursos

⁴ O elemento formal é dado pela *estrutura jurídico-institucional* que estabelece as regras do jogo de modo mais permanente. Essa estrutura, no entanto, é produto histórico da ação de atores que, ao juntar forças suficientes, em vez de participar do jogo de acordo com as regras preestabelecidas, partem para efetuar modificações nas regras, com o intuito de se favorecer de forma mais permanente. Por isso, as estruturas são elementos estáveis a curto e a médio prazos, mas que podem sofrer a ação desestabilizadora dos atores na defesa de seus interesses a longo prazo. No processo de gasto público, considera-se, ainda, que existe um grau de determinação que leva a que os *procedimentos político-administrativos* dos atores estejam, em parte, sujeitos às restrições dadas por um aparato jurídico-institucional que dá, em grande medida, o grau de liberdade com que os atores poderão atuar nos *loci* decisórios. Quanto mais a *estrutura jurídico-institucional* condicione os usos dos recursos aos setores, programas ou ações específicas, em cada fonte, menor será o grau de interferência informal dos atores no *procedimento político-administrativo* de determinação da capacidade de gasto deste ou daquele programa, assim como pode significar, também, um aporte “seguro” de recursos para o programa que estiver sendo privilegiado pela estrutura legal.

⁵ Para Kenis e Schneider (1991), do ponto de vista da *network*, as modernas tomadas de decisão políticas não podem ser adequadamente entendidas com o foco nos arranjos políticos formais, exclusivamente. As políticas são formuladas e implementadas em grau crescente nas infra-estruturas políticas informais fora dos canais convencionais, tais como Legislativo, Executivo e organizações administrativas.

públicos sob direto comando da burocracia pública federal, a partir das normas e da estrutura administrativa do aparelho do Estado —, a tomada de decisão sofreu influências dos procedimentos político-administrativos informais que estavam fora dos canais convencionais, reforçando a formação de trama de interesses⁶ em torno dos setores e programas de gasto ministerial. Isto significa que o acesso dos atores ao *loci* decisório não foi definido apenas por normas e mecanismos formalmente estabelecidos, mas também por regras informais praticadas pelos grupos de interesses, pelos dirigentes e pela burocracia pública em cada conjuntura.

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

Essa ação dos atores tinha uma direção que estava associada à capacidade de atuação de cada ator e ao conjunto de alternativas políticas diante dos quais eles se posicionavam para concretização de determinados objetivos. A direção da ação dos atores delimitava um “campo de forças” onde se definiam as formas de interação possíveis entre os atores participantes, sempre que um determinado “interesse particular” fosse objeto de disputa. Esse “campo de força” podia assumir algumas formas peculiares em relação aos interesses em jogo, a depender da natureza dos processos de negociação/interação entre os atores.⁷ Foi como resultante da ação direcionada que a capacidade de gasto do MEC se dirigiu para esse ou aquele setor, programa, projeto ou atividade.

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

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

3 - ARENAS, ATORES E INTERESSES

3.1 - Definição das Arenas Decisórias

O processo de gasto público do MEC, nos anos 90, apresentado na Figura 1, ocorria em um conjunto de arenas decisórias localizadas no vértice federal do sistema de educação brasileiro, nas quais vários atores sociais e políticos, diante de seus interesses, procuravam manter ou modificar as decisões relativas à política de gastos. “Essas arenas decisórias eram campos de interações organizados segundo regras específicas, reunindo atores sociais e políticos interessados em um dado setor ou programa da *policy*. Essas interações têm como objetivo influenciar tanto o processo como os resultados da intervenção estatal” [Silva (1992)]. Assim como Tapia (1993), acha-se conveniente sublinhar que nem todas as arenas relevantes para uma determinada *policy* fazem parte do sistema de decisões estatal e que o exame das arenas tem a ver com as possibilidades e os limites oferecidos pelo aparelho de Estado e o sistema de decisões ao processo de gasto público do Ministério.⁸

A rede entrelaçada de arenas decisórias apresentadas na Figura 2, na qual ocorreu a ação dos atores na defesa de seus interesses e que determinou a dinâmica decisória a respeito da capacidade de gasto do MEC na década de 90 foi gerada enquanto resposta às transformações nas estruturas jurídico-institucionais, identificando-se três linhas básicas de decisão: *a*) o estrato central e superior, no qual quem presidia as decisões era o Ministro de Estado, com uma secretaria geral encarregada de planejar e coordenar as ações; *b*) o estrato setorial, com incumbências de atuar nas diversas linhas de ação em que se dividia a política de educação e desenvolvidas pelos de órgãos de direção superior; e *c*) o estrato autônomo e autárquico que se incumbiu de desenvolver itens das agendas setoriais.

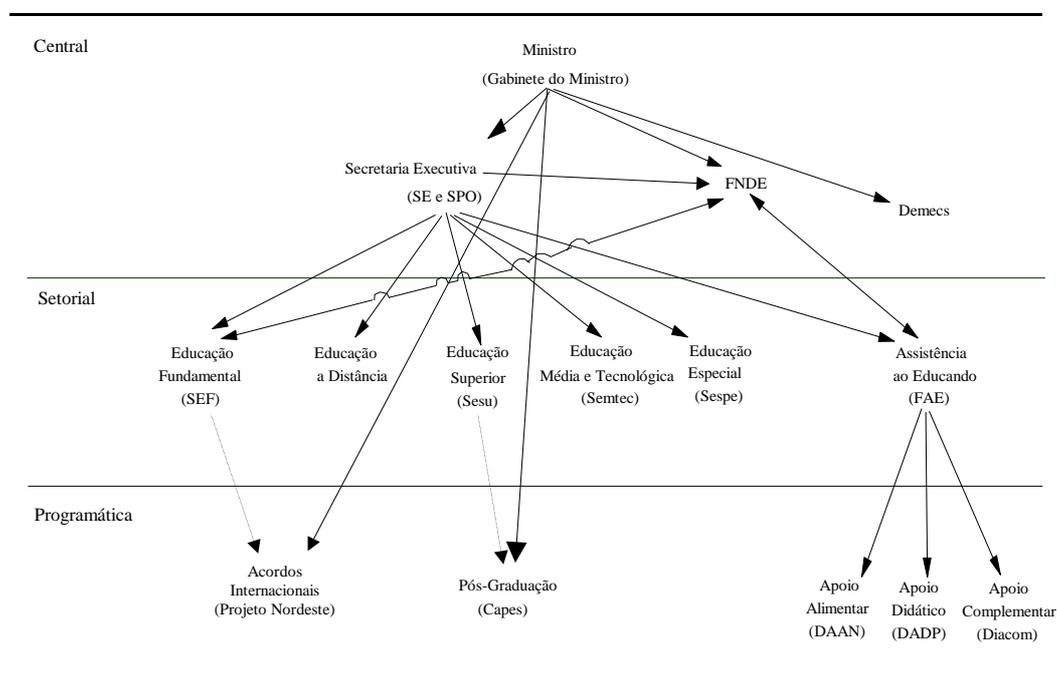
A estrutura e a qualidade das decisões resultantes desta institucionalidade se fizeram sentir em conceitos, métodos e técnicas de planejamento e orçamentação que se traduziram em processos político-administrativos, condizentes com uma visão globalizante dos recursos físicos, institucionais e financeiros, traçando metas e prioridades a partir de modelos de desenvolvimento preestabelecidos, que se coadunavam com planos setoriais de duração plurianual e que se desdobravam em programas.

Considerando estes aspectos do meio institucional para o período em que se realizou o trabalho, admitiu-se que o sistema decisório do processo de gasto foi composto pela existência de três tipos qualitativamente diferentes de arenas decisórias:⁹ a central, as setoriais e as programáticas.

⁸ Uma discussão a respeito do conceito de arenas decisórias se encontra em Lowi (1966) e Silva (1992).

⁹ Em cada um dos tipos de arenas decisórias, desenvolveram-se atividades e conformaram-se tramas de interesse que tiveram suas especificidades nos mecanismos de decisão, no tipo de interação estruturada entre os atores e na arbitragem dos interesses e qualidade das decisões a serem tomadas.

Figura 2
Arenas Decisórias e Centros de Decisão do MEC — 1995/96



Fonte: MEC. Elaboração do autor.

No primeiro tipo, denominado *arena decisória central*, estava localizado o vértice superior do sistema de decisão, representando o mais amplo campo de interação e de conflitos de interesses, podendo abrigar e dar acesso a todos os atores. Tinha como especificidade condensar a maioria dos conflitos e disputas por alternativas e oportunidades de aproximação entre os interesses defendidos pelos atores e a capacidade de gasto ministerial disponível. Além disso, nessa arena se procederam às negociações que permitiram acomodações, integrações ou expurgos das diversas propostas, fossem elas inovadoras ou rotineiras e tradicionais, resultantes ou não de decisões oriundas das arenas decisórias subordinadas — setoriais e programáticas — da área de educação. Nesta arena, as decisões cruciais,¹⁰ tomadas nos diversos momentos do processo de gasto público, determinavam a distribuição dos recursos disponíveis na “matriz fontes/gastos agregados”, de responsabilidade do Ministério, estabelecendo-se a capacidade de gasto associada aos diversos setores.

O segundo tipo, denominado *arena decisória setorial*, constituía-se em um campo de interação onde se condensava a maioria dos conflitos de interesses e disputas por alternativas e oportunidades relativas aos gastos públicos diretamente envolvidos nas ações de educação, em seus vários níveis (educação básica, de adultos, superior, médio, especial e educação e desporto), e nas ações de assistência social destinada aos estudantes. A estrutura e a qualidade das decisões tomadas nestas arenas —

¹⁰ As “decisões cruciais” são todas aquelas que, na “formulação” das políticas de gasto, estabelecem a estratégia inicial e ao longo da “implementação”, execução dos gastos, alteram a estratégia inicial ou condicionam a continuidade dos programas [Nepp (1993)].

hierarquias, graus de autonomia dos decisores, agilidade e velocidade —, assim como a capacidade de gasto de cada ação desenvolvida dependiam da resolução dos conflitos de interesse que circundavam estas arenas e, também, estavam condicionadas às determinações cruciais tomadas na arena central, quanto ao valor da capacidade de gasto setorial negociada junto ao ministro e ao secretário geral. Para a determinação de quais seriam as arenas setoriais relevantes para o processo de gasto do MEC adotaram-se três critérios: *a*) a diferenciação setorial definida pelo MEC — o Ministério admitia como “área fim” os seguintes níveis de educação: básica, de adultos, superior, médio, especial e educação e desporto; *b*) a complexidade e a distinção dos mecanismos de decisão e do modo de interação entre os atores cujos interesses circundavam cada setor; e *c*) existência de uma organização especializada que realizava as políticas de gasto.

O terceiro tipo, qualificado como *arenas decisórias programáticas*, era constituído por campos de interação onde se condensava a maioria dos conflitos e disputas por alternativas e oportunidades, que tinham como preocupação a realização de gastos em programas que conseguiam certa autonomia em relação às decisões da arena setorial. O fluxo decisório do processo, que era determinante para estabelecer a capacidade de gasto dos programas, perpassava as diversas arenas decisórias que compõem a área da educação. Os atores, cujos interesses giravam em torno dos programas, disputavam diretamente recursos com os demais na arena setorial e também, de forma indireta, com os outros atores, cujos interesses perpassavam as demais ações de governo, enquanto concorrentes no jogo que se travou nas instâncias centrais de decisão sobre os gastos associados ao MEC. Para qualificar quais seriam as arenas programáticas, adotaram-se dois critérios de definição: *a*) tinham de ser um campo de interação entre interesses específicos com grande autonomia na tomada de decisão em relação ao centro de decisão setorial; e *b*) existiam em função de itens muito específicos das ações setoriais.

Em cada um dos tipos de arenas decisórias configuraram-se centros de decisão que eram o *loci* para o qual as demandas e pressões dos diversos atores envolvidos eram dirigidas e onde as decisões eram efetivamente tomadas.¹¹ “Os centros de decisão podem ser monolíticos ou fragmentados, conforme componham-se de uma ou mais agências burocráticas” [Santos (1989)]. A definição da capacidade de gasto e a conseqüente realização dos gastos de uma política ou programa podiam ter de perpassar um ou mais centros de decisão. Durante a maior parte do período analisado, as instituições (administração direta e indireta) do MEC foram o *loci* crucial para o exercício da pressão formal e informal dos atores não-governamentais e governamentais não-federais.

¹¹ A noção de centro de decisão deve ser tomada como um recurso analítico utilizado neste trabalho, uma vez que, principalmente, os atores privados não percebem centros para decidir questões próprias da *policy*, mas sim agências burocráticas individualizadas — não um conjunto de ações formando um centro —, cada qual a cargo de aspectos específicos da *policy* alvo de suas demandas [ver Santos (1987)].

3.2 - Atores e Interesses

No processo de gasto público, a capacidade e a realização dos gastos nos programas, setores e áreas da *policy* só passavam a existir — ou então, quando já existiam, eram mantidos ou aumentaram de valor — a partir da ação de atores sociais e políticos dotados de capacidade para tanto, que é determinada pela disposição de recursos institucionais, tecnológicos, gerenciais, financeiros e político-ideológicos. Nesse sentido, tornou-se importante compreender e determinar quem eram esses atores, quais as suas capacidades de ação e que interesses os moviam.

Na definição aqui utilizada, de acordo com Luciano Martins, citado em Tapia (1993), atores sociais e políticos eram “todos aqueles dotados de capacidade de articular interesses, formalizar reivindicações e convertê-las em iniciativas, prescrever soluções, promover sua solução ou impedir que as decisões sejam implementadas. Devido ao grande número de atores que interviam nas diversas arenas que compunham o processo de gasto público, serão seguidas as sugestões de Draibe (1991), ou seja, privilegiar, na análise, aqueles atores que, efetivamente, cumpriam funções principais, tanto no plano intelectual quanto em relação à dimensão do poder¹² de que dispunham, o que possibilitará a identificação dos grupos que assumiam a hegemonia no centro de cada arena decisória a ser pesquisada.

O conceito de *interesses*¹³ que cada ator defendia nas arenas decisórias do processo de gasto do MEC foi definido, para efeito deste trabalho, como sendo aquele que “correspondia ao conjunto de preferências manifestas e latentes resultantes da combinação de uma dada posição estrutural ou funcional na sociedade e das interações concretas dentro de um dado sistema de decisões (...) é no campo das relações políticas concretas que os interesses se constituem, através da mediação da ação coletiva e das estruturas organizacionais. Essa opção conceptual pretende oferecer uma concepção dinâmica da formação e o desenvolvimento das interações, necessária para os propósitos de captar a constituição e a transformação do sistema de atores, a construção e os deslocamentos no campo das alianças políticas” [Tapia (1993)].

Do ponto de vista analítico, consideraram-se três aspectos para a seleção dos atores. O primeiro foi o institucional, representado pelas arenas decisórias central, setorial e programática específicas, que se materializavam nos respectivos centros de decisões, onde ocorria a atuação concreta dos atores e significa, neste caso, mais do que

¹² Para Gouvêia (1995), poder é a “capacidade que uma classe social ou um grupo tem de atuar sobre a vontade alheia para realizar seus interesses específicos, através de instrumentos de sanção e coerção que afetam outras classes sociais ou grupos. Um grupo pode ter apenas influência, quando atua sobre a vontade alheia sem os instrumentos de sanção e coerção: este pode ser o caso da burocracia, em muitas situações concretas. Além disto, devemos considerar o conceito de dominação, mais geral, que se reporta à estrutura da sociedade e que pressupõe a idéia de subordinação de um grupo em relação ao outro. Por último, há a questão da legitimidade, que envolve o consentimento de quem obedece sobre quem manda”.

¹³ Salienta-se que os interesses que os atores defendiam eram de vários tipos, desde aqueles ligados à realização de gastos destinados a suprir as reais necessidades educacionais do país, àqueles mais particularistas ligados ao clientelismo e ao corporativismo de categorias profissionais.

simples setorialização administrativa. Elas definiam, dada a especificidade da área de educação federal, a forma predominante de organização dos interesses e os objetivos estratégicos dos atores,¹⁴ uma vez que se admite, assim como Silva (1992), que a fragmentação do aparato estatal e a constituição de conexões burocráticas, como forma predominante de representação de interesses no período autoritário, fizeram com que os atores e arenas decisórias se organizassem à semelhança da estrutura burocrática estatal.

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

O terceiro aspecto era representado pela capacidade de ação de cada ator, determinada pelas características dos próprios atores sociais e políticos que interagem nas arenas decisórias, e é definido pelo tipo e importância dos recursos institucionais, tecnológicos, gerenciais, financeiros e político-ideológicos que cada um dispunha. Esses recursos podem estar associados a pessoas, grupos ou organizações. Para os fins deste trabalho, entende-se, assim como Silva (1992), que: “i) recursos institucionais de um ator são aqueles decorrentes de suas atribuições ou direitos formais, tal como definido em leis, normas e outros diplomas legais, como contratos, concessões, etc., proporcionando o controle de uma jurisdição ou de um serviço; ii) recursos tecnológicos são aqueles decorrentes do domínio de um saber específico, que permite o controle de um processo de trabalho ou de uma base técnica específica, garantindo uma posição diferencial do ator diante de concorrentes; iii) recursos gerenciais são aqueles decorrentes da experiência, tecnologia gerencial ou domínio de determinado processo de operação que proporcionam a capacidade de viabilizar alternativas que envolvem a gestão de produtos, serviços ou programas/projetos complexos; iv) recursos financeiros são aqueles que proporcionam capacidade autônoma de geração de recursos ou de controle sobre fontes específicas de financiamento público ou privado; e v) recursos político-ideológicos são aqueles que possibilitam a determinado ator mobilizar ou suportes particulares relevantes ou a opinião pública”.

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

¹⁴ No âmbito das relações que se desenvolvem entre interesses e instituições no processo decisório, relativos ao gastos públicos, de acordo com Castro (1991), há duas dimensões, sugeridas por Lange e Regini (1978), que dão conta dos principais modos de articulação de interesses: a) *grau de exclusão/inclusão dos interesses* organizados no processo decisório; e b) *grau de integração ou segmentação* do processo decisório.

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

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

4 - ARENAS DECISÓRIAS: ABRANGÊNCIA, ATORES E INTERESSES

4.1 - O (Antigo) FNDE: Abrangência, Atores e Interesses

Para cumprir o papel de captador de recursos, foi criado pela Lei 5.537, de 21/11/68, o FNDE como uma autarquia federal, vinculada à secretaria geral do Ministério sob a denominação de Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep) e transformado em FNDE pelo Decreto-Lei 872, de 15/9/69. O art. 1º da Portaria 655, de 4/12/81, regulamentou como sua finalidade “captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais e culturais, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa, planejamento, currículos, alimentação, material escolar, livro didático e bolsas de estudos, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação”.

Esse órgão se tornou um *loci* decisório estratégico ao ser responsável pelo gerenciamento de uma das fontes de recursos mais importantes do MEC, o salário educação.¹⁵ Funcionava como órgão arrecadador, fiscalizador e gerente, podendo realizar a aplicação dos recursos arrecadados do salário educação, em Títulos do Tesouro Nacional junto ao Banco Central e com a atribuição de transferir 2/3 da arrecadação deste salário aos estados e ao Distrito Federal, execução do Sistema de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (SME), financiamento de projetos educacionais, Plano de Trabalho Anual (PTA) (de diversas instituições federais, estaduais, municipais e não-governamentais), gerenciamento dos programas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) de Apoio Tecnológico (PAT).

¹⁵ No regimento interno do antigo FNDE, expresso na Portaria 655, de 4/12/81, observa-se que existia uma divisão apenas para realizar as operações com o salário educação, com competência para coordenar e supervisionar as atividades de administração, aplicação de recursos, análise e acompanhamento de projetos.

Por essa amplitude de finalidades e, principalmente, pelo controle de uma fonte de recursos exclusiva, o FNDE tinha um papel importante na determinação da capacidade de gasto de quase todos os setores, principalmente os ligados ao ensino básico.

Esse órgão estava localizado no estrato central (e superior) do arranjo institucional montado no MEC, relacionado ao processo de gasto, em que ocorriam a formulação e a implementação da política geral de gasto do Ministério, e se constituía em uma arena decisória que reunia atores interessados, predominantemente nas atividades de: *a)* coordenação e desenvolvimento das ações para a *captação* de recursos orçamentários e financeiros; e *b)* definição de critérios para *distribuição* e alocação de recursos entre os diversos setores e programas de atividades da política de educação federal.¹⁶

Portanto, ligado diretamente a esse centro de decisão, o *loci* decisório de grande importância era o FNDE que, mesmo sendo vinculado à secretaria executiva, tinha abertura para tomada de decisões cruciais, principalmente na estimação da arrecadação e determinação das despesas com a contribuição social do salário educação — uma das principais fontes de financiamento das ações do ensino de primeiro grau.

No processo de gasto dessa arena setorial, os principais atores podem ser reunidos em três grupos. O primeiro, formado por responsáveis pela direção e supervisão ministerial, eram o *Ministro de Estado*, o *secretário executivo* e os *dirigentes do órgão central de direção superior* e os *dirigentes e burocratas das Delegacias do MEC (Demec)*. O segundo grupo, composto pelos *dirigentes do antigo FNDE* e seus *burocratas especialistas*, o *Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)*. O terceiro grupo — bastante heterogêneo, em quantidade e qualidade de interesses — era formado pelos atores que se encontravam “fora” do espectro institucional federal. Tinham interesses diretos, e/ou indiretos, sobre a determinação da capacidade de gasto e podiam ser caracterizados em três tipos: *a)* o político, formado pelos dirigentes do Executivo estadual (governadores e secretários de educação) e municipal (prefeitos), além dos parlamentares, tanto da bancada governista, como dos especialistas; *b)* o econômico, formado pelos prestadores de serviços locais,

¹⁶ Para Schik (1978), as decisões de gasto (distribuição) dependem da escassez de recursos (captação). Nesse sentido, distingue quatro graus de escassez aos quais se associam diferentes processos decisórios: *a) escassez moderada*, quando o governo possui recursos para manter e expandir novos programas. Os decisores são induzidos a conceber programas de longo prazo e se despreocupar com os projetos existentes, e a ênfase recai na racionalização do futuro e desatenção com a utilidade da aplicação dos recursos já comprometidos; *b) escassez crônica*, quando existem recursos para dar continuidade, com a expansão limitada, aos programas existentes, porém não suficientes para dar início a programas mais amplos. Ainda pode ocorrer o negligenciamento da avaliação dos programas existentes, desde que haja fundos para mantê-los; não cabe a racionalização do futuro; *c) escassez aguda*, quando os recursos disponíveis não cobrem o aumento incremental dos custos dos programas. Os decisores são induzidos a cortes nos programas, evitar início de novos e avaliar com cuidado os existentes; e *d) escassez total*, quando o governo não dispõe de recursos nem mesmo para executar alguns dos programas básicos que deveria executar. Neste contexto, produzem-se orçamentos e planejamentos escapistas para atender à estratégia política do governo.

especializados ou não, fornecedores locais e nacionais dos mais diferenciados produtos; e c) o social, definido pelos interesses dos usuários dos serviços.

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

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

Além do ministro e do secretário executivo, participavam do conselho deliberativo os *dirigentes do órgão central de direção superior* ligados ao ensino fundamental, médio e superior, que tinham como interesse principal a definição da capacidade de gasto para o desenvolvimento das atividades sob sua responsabilidade. A maioria desses dirigentes, no período analisado, veio de fora da máquina, sendo que suas indicações partiram do grupo que dominava o MEC ou, então, de atores com grande poder de penetração dentro do arranjo setorial de interesses. Portanto, tinham seus interesses coincidentes com os do Ministro da Educação e seus recursos estavam à disposição da estratégia e táticas de atuação do patrono correspondente. Entretanto, quando estes dirigentes pertenciam aos quadros partidários regionais, tendiam a beneficiar suas regiões de origem, mantendo lealdades regionais com o segmento político originário.

Os *dirigentes das Demecs* e seus *burocratas* tinham um papel de intermediação entre as unidades federadas e o Ministério, quando da apresentação do PTA e, também, entre os municípios e o Ministério, assim como realizavam o acompanhamento físico-financeiro e avaliavam os resultados em nível local, mediante análise da prestação de contas e da verificação *in loco* dos resultados. Os interesses desses dirigentes eram a ampliação de seu espaço de poder local e atendimento a seus patronos. Seus recursos de poder eram principalmente de natureza política, dependente da força de seus patronos, e institucionais, provenientes da delegação de competência para acompanhar, supervisionar, avaliar e executar as atividades do

MEC na sua área de jurisdição e promover a articulação com setores educacionais dos estados.

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

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

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

Outro importante grupo era formado pelos *dirigentes das secretarias de educação das unidades federadas* que eram responsáveis pelas propostas de projetos consolidados das necessidades estaduais para a operacionalização do PTA e do gerenciamento do PMDE e PAT. Esses atores tinham como interesse fundamental romper a limitação ao seu espaço de decisão, quanto às definições de que projetos deveriam ou não ser apresentados, mediante um processo de descentralização das decisões de gastos para as secretarias de educação, e como interesse relevante garantir uma participação nos recursos geridos pelo antigo FNDE, principalmente parte das quotas federal e estadual do salário educação e nos programas do antigo FNDE. Contavam com recursos de natureza principalmente político-ideológica, materializados na capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes e no poder de influenciar parlamentares, dirigentes regionais e nacionais e opinião pública pela mídia, sensibilizando-os sobre a importância de uma nova forma de operação dos

recursos públicos, além de possuir o recurso institucional dado pela atribuição legal de participar em 2/3 da arrecadação do salário educação. A partir de 1984, estruturou-se um ator coletivo: o fórum de secretários, que se transformou no *Conselho dos Secretários de Educação (Consed)*, e que cumpriu um papel importante enquanto fórum de debates a respeito das questões educacionais, principalmente dos problemas de financiamento dos gastos em educação. Teve um papel ativo na defesa dos interesses estaduais, pressionando por espaço e criticando as decisões do MEC que afetavam o sistema educacional.

Os *dirigentes das secretarias de educação das prefeituras municipais*, que tinham na década de 80 papéis bastante operacionais e subordinados às secretarias de educação estaduais, no decorrer da década de 90 ganharam força e participação nas decisões de gastos efetuadas nesta arena decisória. Os interesses desse grupo foram para aumentar sua capacidade de gasto mediante a descentralização de recursos financeiros, estaduais ou federais. Contou para isso com recursos de natureza, principalmente, político-ideológica, materializados na capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes e no poder de influenciar parlamentares e dirigentes locais, regionais e nacionais. A partir de outubro de 1986, foi criado um ator coletivo denominado *União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)*, induzido pelos dirigentes do MEC no bojo de uma política de atuação direta nos municípios, procurando fugir à intermediação dos estados que eram ocupados, em sua maioria, pelo partido adversário (PMDB), embora ambos integrantes da mesma coalizão governante (Aliança Democrática).¹⁷

Os *dirigentes das escolas* passaram a ter importância a partir da política estimulada pelo antigo FNDE de transferir recursos diretamente para as escolas — Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaes), caixa escolar e conselhos. Os interesses desses dirigentes eram aumentar sua capacidade de gasto mediante a descentralização de recursos financeiros federais e até estaduais sem intermediação. Contavam com recursos político-institucionais relacionados aos dispositivos dos instrumentos legais que garantiam sua participação nos do antigo FNDE — de natureza gerencial e tecnológica —, mediante o domínio dos procedimentos e a base técnica necessária à operação de gastos dos recursos transferidos.

Por último, o grupo das *entidades privadas de ensino*, com dois interesses centrais: primeiro, manter ou ampliar sua participação no orçamento do antigo FNDE, e segundo, manter ou ampliar o programa de bolsas de estudos mantido pelo SME, uma vez que os gastos com aquisição de vagas representavam fontes de lucratividade. Para tanto, dispunha de recursos de natureza político-ideológica, materializados na capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes, e institucional, devido aos dispositivos dos instrumentos legais que garantiam sua participação nos recursos do salário educação. Essas entidades usavam, na defesa de seus interesses, suas representações coletivas por meio dos sindicatos estaduais e, principalmente, da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Fenen).

¹⁷ Cunha (1991) chama a atenção de que a presença na Undime de secretários da educação dos municípios — capitais de estados que tiveram seus prefeitos eleitos em novembro de 1985 —, aliados aos secretários de outras cidades, acabou por levar a composição da Undime para outras orientações diferentes das iniciais.

4.2 - FAE: Abrangência, Atores e Interesse

4.2.1 - A política de assistência ao estudante de responsabilidade do MEC

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

Enquanto ação desenvolvida pelo Estado, o assistencialismo pode ser qualificado de duas formas: um *subprograma subordinado a outros setores de determinada política pública* ou, então, dando forma a uma *política pública setorial específica*.

Na primeira situação a assistência social torna-se, em geral, um subprograma ou mesmo uma atividade atrelada a determinados programas setoriais, na qualidade de ação complementar, ao atingimento de objetivos específicos pretendidos por outras políticas. Neste caso, as decisões sobre a capacidade de gasto das ações assistenciais estavam sujeitas às restrições e alternativas de ação provenientes das decisões que tratam dos interesses dominantes nos diversos programas setoriais, não permitindo estabelecer ou deduzir, a partir dessas ações, a trajetória da política de assistência, dado o grau de subordinação e de pouca importância destinada a essas ações.

No MEC este tipo de assistência social ocorreu em quase todos os setores da política educacional: no ensino básico, por intermédio da assistência financeira e residência ao educando prestada pelo FNDE; no ensino superior e médio, com alimentação e bolsas de estudos oferecidas pelas universidades e escolas técnicas; assistência financeira a entidades educacionais, culturais, sociais e assistências oferecidas pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS).

Em relação ao processo de formação das decisões envolvidas nesses programas observa-se que, dada a diversidade de tipos de assistência desenvolvida, além dos inúmeros setores e órgãos envolvidos, não é possível captar os procedimentos políticos e administrativos gestores da distribuição dos recursos e na realização dos gastos, inexistindo uma proposta ou política mais ampla de prestação de serviços assistenciais que explicitasse competências e recursos dos diversos órgãos e programas envolvidos. Portanto, a desarticulação e a fragmentação predominaram como tendência na tomada de decisão a respeito do atendimento assistencial das várias carências apresentadas pelos estudantes.

A assistência social quando qualificada como um setor específico da política pública tende a ser tratada como um instrumento de ação governamental articulado para

alcançar objetivos específicos e a se apresentar, de acordo com Tapia (1993), sob dois aspectos: *a*) como imagem social, isto é, como uma representação do sistema sobre o qual se pretende intervir; e *b*) como um conjunto de meios organizacionais, financeiros e administrativos, jurídicos, humanos e de relações de poder.

Neste caso recebe diferentes designações, no caso da educação o Ministério denominou *assistência ao educando*, cujo objetivo é o desenvolvimento de um conjunto de ações a serem realizadas para proporcionar, principalmente aos alunos carentes, condições para sua participação nas atividades de ensino. Nesta situação existe uma “tendência de se criar um suporte institucional ‘à parte’ para dar conta dos excluídos, seja como um órgão específico no aparelho governamental, seja como programa especial dentro dos órgãos existentes” [Sposati *et alii* (1992)]. Assim, o processo de decisão a respeito dos gastos passa a estar sujeito a sua própria lógica e à dinâmica específica dos interesses que se organizam em torno da política de assistência ao educando.

Ao tratar a assistência social como um setor específico das preocupações governamentais, por meio de campanhas e programas deflagrados ao longo dos anos e que eram desenvolvidos como atividades de responsabilidade de instituições criadas unicamente para esses fins, a política de *assistência ao educando* se afirmou e se articulou ampla gama de interesses. Além do mais essas ações sempre tiveram no Ministério um suporte administrativo explícito para sustentação dos programas, sendo que as principais ações de assistência ao educando, antes de serem “integradas”, com o surgimento da FAE eram desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Alimentação do Educando (Inae), criado em 1981, a partir da Campanha Nacional de Assistência ao Educando (Cnae) que, por sua vez, já incorporava as atividades do ex-Departamento de Assistência ao Estudante (DAE) e pela Fundação Nacional de Material Escolar (Fename).

Cada um destes órgãos tinha sob sua alçada a responsabilidade de desenvolver ações específicas de assistência ao educando. Assim, competia ao Inae desenvolver as ações necessárias para a execução do programa de alimentação escolar (merenda) e à Fename definir as diretrizes e executar os programas referentes aos materiais escolar e didático e ao livro didático. Ou seja, neste momento a execução da política de assistência ao estudante do MEC estava entregue institucionalmente a agências públicas distintas, que executavam políticas de assistência ao estudante de forma desintegrada e concorrente.

4.2.2 - A criação da FAE

Em 1981, a dispersão da ação assistencial praticada no interior do Ministério foi percebida como negativa aos propósitos educacionais, e o diagnóstico constante no relatório da reforma administrativa do MEC admitia que os esforços empreendidos na trajetória da política de *assistência ao educando* acabaram por configurar um quadro difuso, construído à margem de uma política oficial deliberada, prioritária e adequadamente articulada nos seus aspectos operacionais, reafirmando que a dispersão da ação assistencial em alguns segmentos distintos se devia em grande medida à extinção, em 1978, do antigo DAE.

Essa reflexão mostrava que as mudanças seriam no sentido da construção de um novo desenho para a política de assistência ao educando, quer na sua concepção quer na execução, apontando no sentido da consolidação dessa política em uma perspectiva setorial, implicando uma concentração de poder e de influência para os responsáveis pelo encaminhamento da assistência ao educando. A proposta de solução conduzida dentro do processo de reforma administrativa, que o Ministério passou em 1981, foi a de integrar em uma única agência governamental todas as atividades relativas à assistência ao estudante, eliminando duplicações de funções e atividades.

A definição das funções do novo órgão procurava estabelecer uma nova postura política diante da problemática da assistência ao educando, afirmando-se a necessidade de o novo órgão ter uma papel mais político que operacional, ao mesmo tempo em que se apontava na direção da ampliação das ações a serem desenvolvidas, de forma que incorporasse ao longo do tempo novos elementos de apoio às atividades de educação.

No entanto, a lentidão do processo de legalização das mudanças no Congresso Nacional forçou o MEC a criar o Inae, como uma solução transitória, até que a FAE foi instituída pela Lei 7.091, de 3/83, como sendo um órgão subordinado ao MEC e produto da alteração da denominação da Fename, que teve suas funções ampliadas com a incorporação do Inae, observar Figura 3. A finalidade básica era apoiar a Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus (Seps) desenvolvendo os programas de assistência ao estudante, nos níveis da educação pré-escolar e de 1º e 2º graus, para facilitar o processo didático-pedagógico. Cabe também à FAE apoiar os estados e municípios na adoção de estratégias de atendimento ao educando, por meio de programas suplementares de material escolar, didático, alimentação e assistência à saúde, propiciando as condições para o acesso e a permanência do aluno na escola.

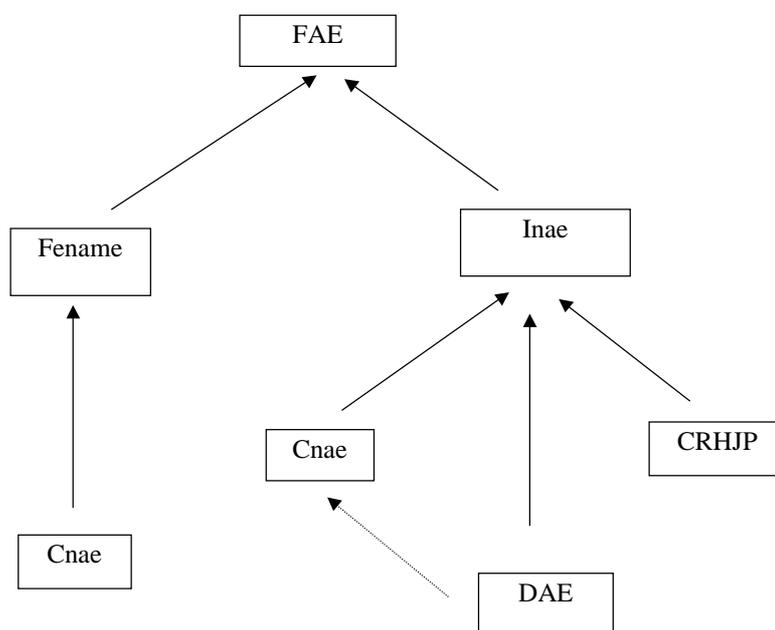
A FAE foi estruturada tendo como órgão de direção um conselho deliberativo e outro fiscal, a presidência e quatro diretorias, sendo três de apoio — alimentar e nutricional; didático-pedagógico; e complementar — e uma de planejamento. Integrava, ainda, a estrutura da FAE o Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro [antigo Centro de Recursos Humanos João Pinheiro (CRHJP)]. A presidência e as diretorias, principalmente as de apoio, exerciam papéis de grande importância na coordenação dos procedimentos políticos e administrativos.

Nos anos 80 este arranjo institucional permitiu uma condução para a política da assistência ao educando, que incidiu diretamente sobre o processo decisório relativo aos gastos públicos: *a)* centralização das decisões mais globais sobre a capacidade de gasto;¹⁸ *b)* manutenção da desintegração decisória quando se trata da realização dos gastos nas diretorias; *c)* ampliação dos programas a serem desenvolvidos; e *d)* ampliação da abrangência dos programas existentes.

¹⁸ Tanto é que uma das primeiras incumbências da FAE, diante da desintegração institucional das ações assistenciais anterior, foi o desenvolvimento de um “plano integrado de assistência ao educando” que procurasse fazer um esforço no sentido da organização, coordenação e controle, em nível local, dos recursos físicos, humanos, financeiros, institucionais com o objetivo de responder ao desafio de integrar, de forma concreta, as ações de assistência ao estudante que estavam dispersas.

Figura 3

Transformações Institucionais que Originaram a FAE — 1978/96



Fonte: FAE. Elaboração do autor.

As ações específicas de “assistência ao estudante” que serão desenvolvidas como responsabilidade da FAE estão organizadas na forma de programas em que se articulam interesses distintos. Para efeito deste trabalho esses programas podem ser aglutinados em três blocos programáticos determinados pela confluência dos interesses em jogo e pelo peso de suas capacidades de gastos no montante geral da assistência ao estudante, assim como serem correspondentes às três diretorias principais.

O primeiro bloco é o do *apoio alimentar e nutricional* composto exclusivamente pelo Programa Nacional de Alimentação do Escolar (Pnae). Os interesses predominantes vão girar em torno da manutenção e da expansão de recursos que possibilitem o fornecimento de bens (gêneros alimentícios formulados ou não-formulados) e serviços ligados a alimentação escolar. Este programa tem maior peso nas ações de assistência social ligada a educação e vai determinar o eixo da intervenção setorial e aglutinar os principais interesses, principalmente por manipular em média 75% dos recursos da FAE.

O segundo bloco é o do *apoio didático-pedagógico*, que é formado pelos programas do livro didático, distribuição de livros para alunos e bibliotecas, e do material escolar, distribuição de material escolar, e o Programa Nacional Salas de Leitura (PNLS). Estes programas responderam pelo segundo eixo da intervenção setorial e para tanto foi utilizado um montante expressivo de recursos. Em média, 15% dos da instituição, desde o início dos anos 80 até hoje, foram aplicados nestas atividades.

O terceiro e último bloco é o do *apoio complementar ao escolar*, que será composto por aqueles programas que nunca conseguiram articular mais que 5% dos recursos destinados a ações de assistência ao educando. São eles: o Programa Nacional Saúde do Escolar (PNSE) e o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE).

Desde a criação da FAE, o centro de decisão para definição da capacidade de gasto de cada programa estava alojado na sua presidência, que contava para as negociações, arbitragem dos interesses e tomada de decisão com o auxílio do comitê de consultores, que era formado por especialistas nas áreas finalistas; do comitê interno de coordenação; e da diretoria de planejamento, que tinha sob sua responsabilidade a formulação das políticas e diretrizes da assistência ao estudante.

Para esse centro de decisão convergia a maioria dos conflitos de interesses que giram em torno dos blocos programáticos, com os atores interessados, predominantemente, na maximização da capacidade de gastos dos programas que representam seus interesses. O que vai estar em jogo aqui são os “grande números” relativos a capacidade de gastos da assistência ao educando que já foram acordados no nível central do Ministério; neste caso, a estratégia central dos atores é procurar obter a matriz fonte/uso programático que possua o maior determinante possível diante das demais matrizes programáticas. A matriz citada deve espelhar a combinação das fontes de financiamento e os agregados de despesa de forma detalhada por programa. Os agregados de despesa que oferecerem um maior nível de serão os de custeio e capital.

Quando se tratar das decisões relativas aos gastos efetivos, o centro de decisão se desloca para cada diretoria responsável por um dos blocos programáticos. O que vai estar em jogo, neste caso, são as determinações que garantiam os recursos necessários ao processo de *aquisição-distribuição-consumo* de cada um dos bens e serviços envolvidos nos programas e que envolvia uma diversidade muito grande de interesses, tanto governamentais como não-governamentais. As estratégias e movimentos dos atores para viabilizar seus interesses simultaneamente determinavam e eram determinados pelas formas burocráticas e pela estrutura organizacional através das quais eram estabelecidos os gastos.

Uma das razões para que a dinâmica decisória tenha se mantido neste formato deve-se a que a integração institucional que ocorreu com a criação da FAE foi em grande parte de recursos físicos, humanos e financeiros que estavam dispersos institucionalmente. Os dados confirmam que continua internamente nessa nova instituição a mesma desintegração em termos de direção da ação, só que agora cada programa não vai estar em sua própria instituição, mas sim ligado a uma diretoria no organograma da FAE, com certa liberdade para desempenhar suas funções, sem que haja a necessária integração das diversas ações.

4.2.3 - Atores e interesses da assistência ao estudante

Os atores relevantes desta arena podiam ser aglutinados em três grupos. O primeiro era formado por aqueles que se encontravam na FAE: o seu *presidente*, os *dirigentes das diretorias* e os *burocratas especialistas*. O segundo grupo se localizava no

FNDE (*seus dirigentes e sua burocracia especialista*) — instituição controladora de grande parte dos recursos utilizados nos programas. O terceiro grupo era formado por atores que se encontravam fora da FAE e tinham interesses diretos e/ou indiretos sobre a determinação de sua capacidade de gasto, e dos respectivos programas, e podem ser caracterizados em três tipos: *a*) o político, formado pelos dirigentes do Executivo estadual (governadores, secretários de educação) e municipal (prefeitos), além de grande parte dos parlamentares da bancada governista; *b*) o econômico, formado pelos prestadores de serviços locais, especializados ou não, fornecedores locais e nacionais dos mais diferenciados produtos; e *c*) o social, definido pelos interesses da clientela dos programas.

O *presidente da FAE* era o responsável pela ação “integrada” do processo de gasto público ligado à assistência ao estudante, quer pela via da coordenação, quando visava obter na utilização do fundo público federal a plena sustentação de seus interesses e de seus patronos, quer pela via do suporte técnico-operacional, quando dava condições para o funcionamento da máquina e a existência de um sistema de assistência social ligado à área de educação. O interesse principal desse ator estava na definição da capacidade de gasto dos diversos programas que compunham a assistência ao estudante, de acordo com a direção que ele pretendia para as ações de assistência ao educando. Esse dirigente dispunha de dois tipos de recursos de poder para tentar exercer essa coordenação: o de natureza política, que era o espaço ocupado por suas bases de apoio, no interior do arranjo ministerial de interesses; e o de natureza institucional em que a atribuição de coordenação era estabelecida por instrumento legal.

Destacavam-se, ainda, os *dirigentes das diretorias da FAE* [Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional (Daan), Diretoria de Apoio Didático-Pedagógico (DADP) e Diretoria de Apoio Complementar (Diacom)] que possuíam especificidades que os colocavam, por um lado, em completa sintonia com interesses que circundavam a sua diretoria e, por outro, de forma concorrencial com os dirigentes das demais diretorias, já que a integração institucional que ocorreu com a criação da FAE não passou de uma reunião de recursos físicos, humanos e financeiros que estavam dispersos.

O grupo da *burocracia especializada da FAE* era, também, um ator importante nesta arena, composto por técnicos de carreira que atuavam nas diretorias e defendiam os interesses específicos de sua carreira funcional mediante o monopólio dos processos técnicos e burocráticos que envolviam, principalmente, a determinação das aquisições e distribuições de alimentos, livros e materiais didáticos. Esse monopólio era o principal recurso gerencial e tecnológico que este subgrupo dispunha para atuar. Outro ator com papel importante nesta arena era o grupo formado pelos *parlamentares governistas*, cujo interesse principal era procurar interferir na distribuição dos bens e serviços para seu espaço de atuação política.

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

qualquer uma das arenas, desde que seus recursos de poder lhes possibilitassem o acesso.

4.2.3.1 - Arena programática do apoio alimentar e nutricional ao escolar¹⁹

O apoio alimentar e nutricional ao escolar que se realizava, principalmente, pelo desenvolvimento do Pnae, constituía uma arena decisória na qual os atores relevantes defendiam interesses que giravam em torno, primordialmente, dos recursos financeiros que possibilitavam a aquisição de bens — gêneros alimentícios “básicos” ou “formulados” — como parte integrante do processo da prestação de serviços assistenciais que visavam dar satisfação às necessidades básicas dos estudantes.

O *centro de decisão* desta arena foi posicionado na Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional (Daan), a quem competia propor e desenvolver a política de apoio nutricional e coordenar as atividades de repasse de recursos financeiros, acompanhar e avaliar a execução dos objetivos dos convênios. Os atores da FAE envolvidos mais diretamente nesta arena eram os *dirigentes* e os *burocratas especialistas* da Daan.²⁰

Nos anos 90 a política de aquisição centralizada de gêneros alimentícios para o programa de emergência para o Nordeste, que surgiu em 1980, proveniente de uma situação de necessidade, foi eliminada. A nova política predominante passa a ser a descentralização de recursos, com a FAE somente alocando-os e gerenciando-os, com sua execução sendo realizada pelos estados, municípios e escolas. Esta direção da política tem início em novembro de 1992, quando oficializou-se a descentralização para os estados, no ano seguinte para os municípios, tendo como estratégia principal na municipalização as capitais e em seguida as cidades com população acima de 50 mil habitantes. Em 1994, a Lei 8.913 estendeu a política de descentralização a todos os municípios do país com infra-estrutura operacional e administrativa capaz de gerenciar o programa.

Esta alteração na política de alimentação do escolar eliminou alguns atores que tinham grande importância nesta arena decisória, como as *organizações implementadoras intermediárias (Conab e SAB)* com interesses na compra e distribuição de gêneros alimentícios para o programa, os atores interessados nos gastos do programa com armazenagem, transporte e controle de qualidade — as *unidades armazenadoras (Cibrazem)*, as *empresas transportadoras privadas* e as *instituições de controle de qualidade (universidades, centros de pesquisas etc.)* [ver Castro (1997)].

¹⁹ A recuperação da origem histórica e da trajetória da alimentação escolar no Brasil, principalmente a relação entre a política e as instituições até fins dos anos 70, foi muito bem descrita e analisada por Coimbra (1981). Consultar, para os anos 90, o relatório da auditoria do Tribunal de Contas da União — TCU (1993).

²⁰ Para Coimbra (1981), uma das fontes de expansão do Pnae era interna à sua burocracia, denominada “pressão burocrática”, derivada da constituição de um vasto corpo de funcionários que, para sobreviver, precisava explicar sua existência e permanência sempre com maiores níveis de atendimento, mostrando serviço e justificando seu emprego.

Devido à nova política a oferta de produtos passava a ser feita não mais à FAE, que deixou de ter o papel central e gerenciador da compra e distribuição de gêneros alimentícios para os programas de alimentação escolar, deixando de possuir a capacidade de influir na determinação do horizonte de atividade de uma parte ponderável dos produtores de gêneros alimentícios do país: os *produtores privados de alimentos “formulados”*, subsetor da indústria de alimentos que se concentrava na produção de “alimentos enriquecidos”; e os *produtores privados de alimentos “básicos”*, englobando um conjunto heterogêneo de produtores de alimentos — cooperativas, frigoríficos, agroindústrias, empresas industriais e pequenos produtores rurais. Com isso estes dois grupos passaram a atuar na defesa de seus interesses junto aos poderes estaduais e locais.

Por outro lado, esta política fortaleceu o papel de outros atores neste espaço decisório, que eram os *dirigentes das secretarias de educação das unidades federadas*, que passaram a ser os responsáveis pela operacionalização e administração da execução do programa. Esses atores tinham como interesse fundamental ampliar seu espaço de decisão, quanto às definições das aquisições de produtos, mediante um processo de descentralização das decisões de gastos para as secretarias de educação. Contavam com recursos de natureza principalmente político-ideológica, materializados na capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes e no poder de influenciar parlamentares, dirigentes regionais e nacionais e opinião pública pela mídia, sensibilizando-os sobre a importância de uma nova forma de operação dos recursos públicos.

Ganha força o papel dos *dirigentes das secretarias de educação das prefeituras municipais*, passando também a ser responsáveis pela operacionalização e administração da execução do programa. Os interesses desse grupo eram aumentar sua capacidade de gasto mediante a descentralização de recursos financeiros, estaduais ou federais contando com recursos de natureza, principalmente, político-ideológica, materializados na capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes e no poder de influenciar parlamentares e dirigentes locais, regionais e nacionais.

Passaram a ter importância crescente os *dirigentes das escolas* a partir da implementação da política de transferência de recursos diretamente para as escolas — *escolarização*.²¹ Os interesses desses dirigentes eram aumentar sua capacidade de gasto mediante a descentralização de recursos financeiros federais sem intermediação dos dirigentes estaduais ou municipais. Contavam com recursos político-institucionais relacionados aos dispositivos constantes dos instrumentos legais que garantiam sua participação no processo de descentralização promovida pela FAE, recursos de natureza gerencial e tecnológica, mediante domínio dos procedimentos e base técnica necessária à operação de gastos dos recursos transferidos.

²¹ A *escolarização*, de acordo com a MEC/FAE (1996), “é um avanço no processo de municipalização do programa de alimentação escolar, e tem como premissa a autonomia das escolas na aquisição dos alimentos, possibilitando a melhoria da qualidade e a redução dos custos do Programa”.

Por último, existia a *clientela aluno* da merenda escolar — representada pelos pais dos alunos —, cujos interesses eram a continuidade e a expansão da oferta da merenda. Os recursos de poder comandados por este grupo foram ampliados com a criação dos conselhos de alimentação e a possibilidade de criação *das unidades executoras (UEXs)* estruturadas nas escolas a partir dos seguintes tipos de representação: caixa escolar; cooperativa escolar; associação de pais e professores; associação de pais e mestres (APM) e círculo de pais e mestres. Com isso, a capacidade de resposta a políticas deste gênero, em geral, foi bastante ampliada.

4.2.3.2 - Arena programática do apoio didático-pedagógico

Em torno das ações de apoio didático-pedagógico constituiu-se uma arena decisória cujos atores relevantes defendiam interesses que giravam em torno do fornecimento de bens — livros didáticos e material escolar — como parte da assistência social ao alunado carente brasileiro, principalmente do 1º grau, proporcionando meios que tornassem mais acessível o processo de ensino-aprendizagem e, assim, colaborando para o seu desenvolvimento socioeducacional e sua integração na escola e na comunidade. Este apoio didático-pedagógico se realizava, principalmente, com o desenvolvimento de duas bases prioritárias: o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)²² e o Programa Nacional do Material Escolar (PNME) (ex-módulo escolar).

Nos anos 90 a DADP continuou sendo o *centro de decisão* a respeito de todas as ações relativas aos dois principais programas desenvolvidos na área. Competia a ela, de acordo com o regimento interno da FAE, propor e desenvolver a política de apoio didático-pedagógico, pela melhoria da qualidade do material de apoio ao ensino, e contribuir para o equilíbrio dos custos de mercado dos materiais de apoio ao ensino e coordenar as atividades de seleção/indicação dos títulos, aquisição, distribuição e controle de qualidade dos livros didáticos.

Nesta arena decisória, o PNLD gerava um processo de gasto cujos atores relevantes defendiam interesses que giravam em torno do fornecimento e da distribuição de livros aos estudantes matriculados nas escolas públicas e comunitárias de 1º grau, como parte integrante do processo de prestação de serviços assistenciais que visavam dar satisfação às necessidades básicas dos estudantes.²³ As decisões a serem efetuadas sobre os quantitativos físicos e financeiros do programa subordinavam-se àquelas tomadas pela presidência da FAE em conjunto com os dirigentes centrais do Ministério, principalmente o Ministro de Estado. Essas decisões diziam respeito ao

²² A respeito da política do livro didático, história e implicações até princípio da década de 80, consultar Oliveira *et alii* (1984) para o período mais recente, e com foco de análise no processo de gasto do programa, ver Castro (1996).

²³ A disponibilidade do livro didático era considerada de grande importância para garantir uma boa condição de aprendizagem, enquadrando-se no objetivo de melhoria qualitativa do ensino. IPEA (1988) enfatizava que os “estudos realizados em vários países, e também no Brasil, demonstram que a existência do livro didático é tão mais importante quanto mais precárias as condições de ensino. Por isso, a disponibilidade e qualidade do livro afetam todas as crianças matriculadas nas escolas de 1º grau”. O Consed (1992) considerava que os livros e materiais didáticos eram de grande importância no processo educacional. Países desenvolvidos que já equacionaram seus problemas de escola chegavam a gastar cerca de 10% de suas despesas anuais correntes com livros e materiais didáticos, sendo que os livros geralmente representavam 5% desses gastos. Para o Consed, o Brasil gastava pouco e gastava mal, alocando os recursos de maneira errática e imprevisível, e os distribuía por critérios arbitrários.

detalhamento das necessidades de aquisição dos títulos e à quantidade por escola, assim como às negociações das bases contratuais e de contratação de fornecimento de livros por editora, além da administração da distribuição dos livros didáticos.

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

Ao assumir um papel central de alocador de recursos e gerenciador da compra de livros didáticos, a FAE ganhou a capacidade de influir na determinação do horizonte de atividade de uma parte ponderável dos atores que atuavam na área de produção livreira do país. Assim, os atores públicos e privados tentavam interferir na definição ou manutenção de espaços estratégicos na aquisição e distribuição de livros didáticos. Mais do que isso, esses atores procuraram influenciar o processo decisório estatal para viabilizar uma posição vantajosa à FAE compatível com a maximização de seus próprios interesses.

Esses atores formavam o grupo dos *produtores privados de livros didáticos*²⁴ — editoras grandes e pequenas ligadas à produção de livros didáticos no país — que atuavam de forma fragmentada e independente. No entanto, quando necessário, representavam-se pelo *Sindicato Nacional das Editoras de Livros (Snel)*. Esses produtores apresentavam explícita e formalmente objetivos de lucratividade materializada em sua forma jurídica de organização. O principal interesse deste grupo era manter e garantir o maior número de vendas de livros com a maior rentabilidade. O preço do livro era outro fator de grande interesse desses produtores e que estava de certa forma sob sua esfera de decisão, mesmo quando a FAE usava o poder de mercado para a redução dos valores dos livros.²⁵ Os recursos de poder desse grupo eram de natureza político-ideológica, que se traduzia na capacidade de mobilizar a indústria livreira na manutenção desse “mercado cativo”, sempre que os valores das unidades a serem adquiridas ou as formas de contratação contrariavam os interesses empresariais desse segmento. Seus recursos institucionais eram provenientes do formato dos contratos que mantinham sua margem de lucro estável em 15%. Possuíam, também, recursos gerenciais, expressos na importância de seu parque industrial, sua capacidade comercial e de *marketing* e do número de títulos disponíveis.

²⁴ “Para algumas editoras, os programas federais são a sua razão de ser, ou sua condição de sobrevivência — não importa em que termos a negociação se dê. Para outras, constituem apenas um incentivo marginal. Embora nossos estudos não sejam conclusivos a respeito do papel da política governamental para a conformação empresarial do setor de livros didáticos, vem se notando, com muita clareza, uma nítida tendência oligopolista, com cerca de cinco editoras concentrando mais da metade do mercado, inclusive o mercado de encomendas viabilizado pelo poder público” [Oliveira *et alii* (1984)].

²⁵ Para Oliveira *et alii* (1984), “embora se trate de um mercado reduzido, o livro didático representa mais de 50% do total de livros produzidos no país que, em 1981 conforme o Sindicato Nacional dos Editores de Livros (Snel), produziu pouco mais de 200 milhões de livros e fascículos”.

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

A *clientela professor* foi incorporada ao processo de decisão sobre a aquisição dos livros didáticos a partir de 1985, com a implementação do PNLD, quando passaram a escolher os livros didáticos.²⁶ Seu interesse era dado pela indispensabilidade dos livros didáticos, enquanto fatores que afetavam suas condições de trabalho. Esses professores formavam um grupo bastante heterogêneo, influenciado pelo sistema de *marketing* estruturado pelas editoras, e a partir de 1996 passaram também a ser influenciados pelo MEC, que elaborou e publicou um *Guia de Livros Didáticos — 1ª à 4ª Séries* para o PNLD/98. Possuíam recursos de natureza institucional materializados na regulamentação do PNLD, que lhes atribuiu legalmente a escolha dos livros didáticos vinculados ao programa.

A *clientela aluno* — pais dos alunos — era a mais diretamente afetada pela quantidade e qualidade dos livros didáticos oferecidos. Seus interesses recaíam na disponibilidade de livros em qualidade e quantidade suficientes para todos. No entanto, para que esses interesses pudessem se manifestar, eles teriam que ocorrer por meio da família dos alunos, o que de alguma forma exigiria certo grau de organização — somente a partir dos anos 90, com a constituição das *UEXs*, é que este grupo começa a ter mais possibilidades de participação e voz mais ativa nas decisões. No entanto, a despeito do grande número de alunos envolvidos os recursos de poder comandados por este grupo ainda eram bastante reduzidos, o que levava a uma reação de passividade diante dessa política.

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

No PNME, os atores relevantes defendiam interesses que giravam em torno do fornecimento de material escolar — distribuição gratuita de módulos escolares, obras de consulta e cadernos escolares — aos alunos e professores da rede pública do ensino fundamental, como parte integrante do processo de prestação de serviços

²⁶ “Os professores, confrontados com uma autonomia que nunca tiveram, declararam-se desorientados, mal informados, incompetentes para fazerem a escolha. Mas preferem enfrentar as responsabilidades da nova autonomia concedida a voltarem à tutela anterior. Foram estas algumas confidências ouvidas durante a pesquisa de campo realizada na periferia urbana de Brasília e na área rural de Goiás” [Freitag (1986)].

assistenciais que visavam dar satisfação às necessidades básicas dos estudantes, aquisição e transporte do material até a clientela aluno e clientela professor.²⁷

Em 1987, foi criado o PNME, que representou uma sensível expansão e mudança na concepção de atendimento ao educando porque reconheceu as carências materiais do aluno, do professor, da escola e da sala de aula. Assim, além do módulo do aluno, esse programa destinou um módulo para a sala de aula, com itens básicos indispensáveis ao processo ensino-aprendizagem e, finalmente, outro para a escola, contendo materiais permanentes e de consumo.

Em 1995, este programa sofreu uma redefinição na sua linha de ação, e todos os seus recursos foram aplicados na execução do Projeto Cesta Aluno, Escola e Professor, vinculando seu atendimento aos municípios selecionados para a primeira etapa do Programa Comunidade Solidária. Este projeto consistiu no repasse de recursos financeiros aos municípios selecionados para a aquisição da cesta básica para aluno, professor e escola, da rede pública da 1ª à 4ª série. O custo da cesta básica foi definido pela FAE, e no PNME era: aluno/R\$ 12,50, escola/R\$ 200 e professor/R\$ 70.

Os principais atores desse programa eram os dirigentes e a burocracia da DADP, que passaram a definir o valor da cesta básica de material a partir do conhecimento a respeito das especificações técnicas, e os produtores privados e públicos, a clientela formada pelos professores e alunos e as transportadoras.

Como o desenvolvimento deste programa ocorria em articulação com o Comunidade Solidária, a participação, nesta arena, dos dirigentes desse programa foi tida como responsável pela seleção dos municípios que participariam de suas estratégias de intervenção. Estes dirigentes tinham como interesse romper a atual situação, na qual seu espaço de decisão era em grande parte operacional, mediante um processo de descentralização do programa. Com isso os dirigentes das secretarias de educação dos municípios do Comunidade Solidária tiveram um papel de destaque no interesse desse grupo, que era a municipalização do programa, ou seja, a transferência aos municípios dos recursos financeiros necessários à aquisição das “cestas básicas”.

Esta alteração no PNME eliminou desta arena decisória os atores ligados a produção de material escolar e serviços gráficos: *os produtores privados de material escolar* — empresas grandes e pequenas ligadas ao setor gráfico brasileiro — que formavam um conjunto heterogêneo. Com isso, a partir daí esses produtores tiveram que se relacionar com os poderes locais para venda e formação de preços de seus produtos. Foram eliminadas também as *empresas transportadoras privadas*.

²⁷ A disponibilidade de material escolar, assim como o livro didático, era considerada de grande importância para garantir uma boa condição de aprendizagem. Tendo em vista que, em geral, o nível de renda das famílias, a qualidade da escola, a condição dos professores em termos de carreira, remuneração e preparo eram deficientes, a existência do material didático tinha um grande peso entre os fatores que influenciavam a melhoria da qualidade do ensino.

4.2.3.3 - Arena programática do apoio complementar ao escolar

A área de apoio complementar constituía uma arena decisória cujos atores relevantes defendiam interesses que giravam em torno do fornecimento de bens e serviços — cuidados primários de saúde e transporte escolar — como parte da assistência social ao alunado carente brasileiro, proporcionando meios que tornassem mais acessível o processo de ensino aprendizagem, colaborando para o desenvolvimento sócio-educacional e a integração na escola e na comunidade dos alunos carentes. Este apoio complementar ao escolar realizava-se mediante o desenvolvimento de dois programas: o PNSE e o PNTE.

O *centro de decisão* estava localizado em uma diretoria da FAE, criada exclusivamente para o desenvolvimento dessas ações, a Diacom, a quem competia propor e desenvolver a política de apoio complementar e coordenar as atividades de repasse de recursos financeiros para aquisição das cestas básicas e veículos (ônibus, microônibus, perua ou barco) para o transporte do escolar, acompanhar e avaliar a execução dos objetivos dos convênios.

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

O PNSE foi criado em 1984, com o objetivo de promover a saúde na escola de 1º grau da rede pública de ensino, desenvolvendo ações educativas, preventivas e curativas nas áreas de saúde geral, odontologia e oftalmologia. Em 1995, o PNSE passou por um processo de reformulação com o objetivo de concentrar ações e recursos em determinadas localidades mais carentes, daí passou a atender apenas os municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária e se estabeleceu uma nova sistemática de operacionalização mediante a transferência de recursos financeiros para compra da cesta básica para a escola e o aluno.

Além dos dirigentes e burocratas da Diacom, como o desenvolvimento deste programa ocorria em articulação com o Comunidade Solidária, a participação, nesta arena, dos dirigentes desse programa foi tida como responsável pela seleção dos municípios que participariam de suas estratégias de intervenção. Com isso os *dirigentes das secretarias de educação dos municípios* do Programa Comunidade Solidária tiveram um papel de destaque, com o interesse na transferência aos municípios dos recursos financeiros necessários à aquisição das “cestas básicas”, em que a utilização política destes recursos podia fortalecer sua posição regional e local.

O PNTE foi criado em 1993, concebido como facilitador do acesso e permanência da criança da zona rural na escola, bem como de ser um meio eficaz para elevação da taxa de conclusão do ensino fundamental. Seu objetivo principal era contribuir financeiramente com os municípios para aquisição de veículos para o transporte diário da população escolar, primordialmente da zona rural. Os atores envolvidos

eram, além dos dirigentes e burocratas da Diacom, os *dirigentes das secretarias de educação dos municípios* que tinham interesses na transferência aos municípios dos recursos financeiros necessários à aquisição de veículos, o que podia reverter em termos de capital político, fortalecendo sua posição regional e local.

4.3 - O (Novo) FNDE: Abrangência, Atores Interesses

4.3.1 - A criação do novo FNDE

Este novo órgão surgiu da reformulação institucional que o MEC passou após 1997 e representa a junção institucional e administrativa de duas instituições já existentes no interior do MEC: o antigo FNDE e a FAE, cujas abrangências, atores e interesses foram explicitados nas seções anteriores. Nesta reformulação constada da Medida Provisória 1.549-27, de 14/2/97, o art. 18 estabelece a transferência das competências da FAE para o FNDE e o art. 19 extingue a FAE.

A expectativa dos dirigentes do MEC com a criação do novo FNDE era de que o processo de gasto ganhasse maior eficácia e eficiência, uma vez que a fusão diminuiu em termos político-administrativo os conflitos interburocráticos existentes entre as duas instituições, torna possível a unificação da política de gasto para o ensino fundamental e permite comprimir gastos de pessoal e de custeio operacional. Além disso, pode unificar procedimentos e trâmites operacionais na gestão dos programas, superando os desperdícios, desvios e a morosidade administrativa vigente.

Esta nova estrutura institucional se inscreve na estratégia central do MEC de redefinição de seu papel no processo de gestão pública atual e particularmente no sistema de educação. Neste sentido foi reafirmado o papel do Ministério como coordenador das políticas nacionais, entendendo-se que a execução das mesmas deva ser deixada a cargo dos governos estaduais e municipais. Neste sentido reafirma-se que ao MEC cabe “formular políticas que auxiliem a atuação dos demais níveis de governo, e implementar programas de caráter supletivo e redistributivo, visando atenuar as desigualdades existentes no âmbito do sistema educacional” [MEC/FNDE (1997a)].

Reforça-se, ainda, que o mecanismo básico do processo de gasto deve ocorrer mediante a descentralização dos recursos e que neste caso o Ministério deve ter um papel redistributivo. Ao lado desta estratégia, o MEC “vem se empenhando em estimular a autonomia escolar e a participação da comunidade. Nesse sentido, os programas desenvolvidos no atual governo procuram oferecer mecanismos de repasse direto de recursos às unidades escolares, tomando como referência o número de alunos matriculados” [MEC/FNDE (1997a)].

O novo FNDE se manteve como uma autarquia federal, sendo vinculado diretamente ao Ministro de Estado, posição que localiza este órgão no estrato central (e superior) do arranjo institucional do MEC. A finalidade básica é captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos e programas educacionais, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa, planejamento, currículos, alimentação,

material escolar, livro didático, transporte escolar observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação.

O novo órgão continuou a ser *loci* decisório estratégico ao ser responsável pelo gerenciamento de uma das fontes de recursos mais importantes do MEC, o salário educação. Manteve-se como órgão arrecadador, fiscalizador e gerente, podendo realizar a aplicação dos recursos arrecadados do salário educação em Títulos do Tesouro Nacional junto ao Banco Central e com a atribuição de transferir 2/3 da arrecadação do salário educação aos estados e Distrito Federal, execução do SME, financiamento de projetos educacionais, PTA, de diversas instituições federais, estaduais, municipais e não-governamentais, gerenciamento do PMDE e gerenciamento do PAT.

Além disso, incorporou todas as finalidades básicas da FAE: desenvolver os programas de assistência ao estudante, nos níveis da educação pré-escolar, e de 1º e 2º graus, para facilitar o processo didático-pedagógico; apoiar os estados e municípios na adoção de estratégias de atendimento ao educando, através de programas suplementares de material escolar, didático, alimentação e assistência à saúde, propiciando as condições para o acesso e a permanência do aluno na escola. Por essa amplitude de finalidades e, principalmente, pelo controle de uma fonte de recursos exclusiva, o FNDE tinha um papel importante na determinação da capacidade de gasto de quase todos os setores, principalmente os ligados ao ensino básico.

O novo FNDE está funcionando mediante uma estrutura organizacional ainda não formalizada (ver Figura 4). Nesta estrutura o novo órgão tem como direção superior um conselho deliberativo, uma secretaria executiva e quatro diretorias: administração, financeira, programas de apoio e desenvolvimento da educação e de assistenciais. A secretaria executiva e as diretorias de apoio e desenvolvimento da educação e a de programas assistenciais exerciam papéis de grande importância na coordenação dos procedimentos políticos e administrativos de gestão dos principais programas do órgão.

As ações específicas de responsabilidades do novo FNDE estão organizadas na forma de programas em que se articulam interesses distintos, como pode ser observado na Figura 4. Para efeito deste trabalho esses programas podem ser aglutinados em dois blocos programáticos determinados pela confluência dos interesses em jogo, e pelo peso de suas capacidades de gastos no montante geral, assim como ser correspondentes às duas diretorias principais.

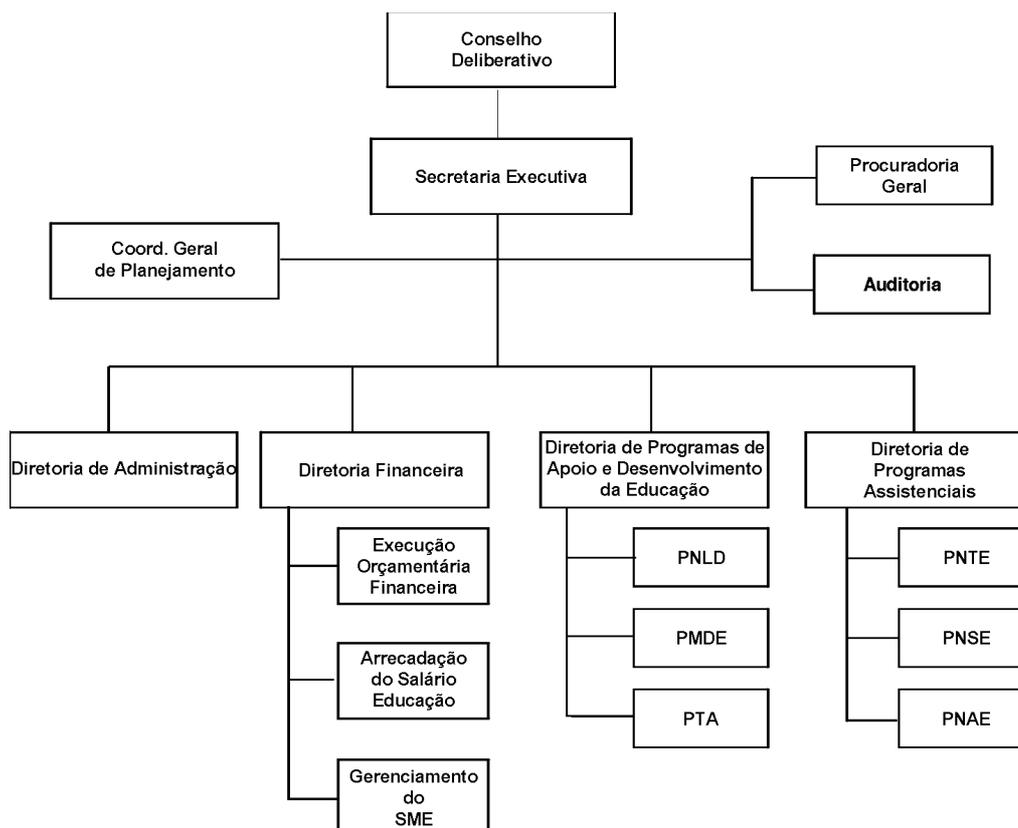
O primeiro bloco é o *assistencial*, composto pelo Pnae, PNTE e PNSE.²⁸ Os interesses predominantes giram em torno da manutenção e da expansão de recursos que possibilitem a transferência deles para a aquisição de bens (gêneros alimentícios formulados ou não-formulados) e serviços ligados a alimentação escolar, aquisição de veículos para o transporte diário da população escolar e desenvolvimento de ações educativas, preventivas e curativas nas áreas de saúde geral, odontologia e oftalmologia. O Pnae tem o maior peso nas ações de assistência social ligado à

²⁸ O PNTE e o PNSE anteriormente tinham seu centro de decisão alojado na Diacom da FAE.

educação, determinando o eixo da intervenção setorial e aglutinando os principais interesses, principalmente por manipular um montante expressivo de recursos do novo órgão.

Figura 4

Estrutura Burocrática e Administrativa do FNDE — 1997



O segundo bloco é o de *apoio e desenvolvimento da educação*, que é formado pelo PNLN, PMDE, PTA. Os interesses predominantes giram em torno do fornecimento e da distribuição de livros aos estudantes matriculados nas escolas públicas e comunitárias de 1º grau, da transferência de recursos para a manutenção das escolas públicas estaduais e municipais, financiamento de projetos de obras, equipamentos, capacitação e aquisição de material escolar e dos recursos do Fundef.

O centro de decisão para definição da capacidade de gasto de cada programa estava alojado na secretaria executiva do novo FNDE, que contava para as negociações, arbitragem dos interesses e tomada de decisão com o auxílio de uma coordenação de planejamento, que tinha sob sua responsabilidade a formulação das políticas e diretrizes para o apoio e desenvolvimento da educação e a assistência social aos estudantes. Para esse centro de decisão convergia a maioria dos conflitos de interesses que giram em torno dos blocos programáticos, com os atores atraídos, predominantemente, pela maximização da capacidade de gastos dos programas que

representam seus interesses. O que vai estar em jogo são os “grande números” relativos à capacidade de gastos do novo FNDE — acordados no nível central do Ministério —, neste caso, a principal estratégia dos atores vai ao encontro da obtenção de uma matriz fonte/uso programática que possua maior capacidade de gasto possível diante das demais matrizes programáticas. A matriz citada deve espelhar a combinação das fontes de financiamento e os agregados de despesa de forma detalhada por programa. Os agregados de despesa que oferecem um maior nível de disputa são os relativos aos gastos de custeio e capital.

Quando se tratar das decisões relativas às definições dos valores a serem alocados para as transferências financeiras para os programas, o centro de decisão se desloca para cada diretoria responsável por um dos blocos programáticos. O que vai estar em jogo, neste caso, são as determinações que garantiam os recursos necessários ao processo de aquisição de cada um dos bens e serviços e a definição dos montantes de recursos a serem transferidos para os programas e que envolvia uma diversidade muito grande de interesses, tanto governamentais como não-governamentais. As estratégias e os movimentos dos atores para viabilizar seus interesses, simultaneamente, determinavam e eram determinados pelas formas burocráticas e pela estrutura organizacional através das quais eram estabelecidos os gastos.

4.3.2 - Atores e interesses do novo FNDE

Os principais atores participantes diretamente da arena do novo FNDE, após sua criação em 1997 — quando então as ações diretas, assim como a determinação da capacidade de gasto e os gastos efetivos da assistência ao estudante e de apoio ao desenvolvimento da educação, foram reunidas em uma mesma arena —, podem ser aglutinados em três grandes grupos. O primeiro era formado pelos responsáveis pela direção e supervisão ministerial, que são: o *Ministro de Estado*, o *secretário executivo* do MEC, os *dirigentes do órgão central de direção superior* e os *dirigentes e burocratas das Demecs*. O segundo grupo era composto pelo *secretário executivo* e *dirigentes do novo FNDE* e os *burocratas especialistas*, cabendo certa divisão entre aqueles que eram do antigo FNDE e da FAE e o INSS. O terceiro grupo — bastante heterogêneo, em quantidade e qualidade de interesses — era formado por aqueles atores que se encontravam “fora” do espectro institucional federal e tinham interesses diretos e/ou indiretos sobre a determinação da capacidade de gasto do novo FNDE e podiam ser caracterizados em três tipos: *a*) o político, formado pelos dirigentes do Executivo estadual (governadores, secretários de educação), municipal (prefeitos) e das escolas (diretores), além dos parlamentares, tanto da bancada governista, como dos especialistas; *b*) o econômico, formado pelos prestadores de serviços locais, especializados ou não, fornecedores locais e nacionais dos mais diferenciados produtos; e *c*) o social, definido pelos interesses dos usuários dos serviços.

O *secretário executivo* e os *dirigentes do novo FNDE* eram os responsáveis pela ação integrada do processo de gasto público ligado à assistência ao estudante, apoio ao desenvolvimento da educação e à administração da arrecadação e distribuição dos recursos do salário educação, quer pela via da coordenação, quando visavam obter na utilização do fundo público federal a plena sustentação de seus interesses e de

seus patronos, quer pela via do suporte técnico-operacional, quando davam condições para o funcionamento da máquina e a existência de um sistema de assistência social e apoio ao desenvolvimento ligado a área de educação. O interesse principal desses atores estava na definição da capacidade de gasto dos diversos programas de acordo com a direção que eles pretendiam continuar sendo o principal órgão arrecadador dos recursos do salário educação e direcionar os gastos dos programas desenvolvidos com tais recursos de acordo com sua previsão da arrecadação. Estes dirigentes dispunham de dois tipos de recursos de poder para tentar exercer essa coordenação: de natureza política, que era o espaço ocupado por suas bases de apoio, no interior do arranjo setorial de interesses; e de natureza institucional em que a atribuição de coordenação era estabelecida por instrumento legal.

Destaca-se que duas diretorias do novo FNDE (apoio e de assistência) possuíam especificidades que as colocavam, por um lado, em completa sintonia com interesses que as circundavam e, por outro, de forma distante da outra diretoria, já que a integração institucional que ocorreu com a criação do novo FNDE alojou os dois órgãos, neste primeiro momento, em cada uma das diretorias. Com isso a *burocracia especializada* destas diretorias foi composta separadamente por técnicos de carreira que atuavam nas diretorias do antigo FNDE — foram para as de apoio e desenvolvimento — e da FAE — diretoria de assistência — onde passaram a defender os interesses específicos de sua carreira funcional mediante o monopólio dos processos técnicos e burocráticos que cada grupo dominava anteriormente, enquanto cada subgrupo dispunha de um principal recurso gerencial e tecnológico para atuar.

4.3.2.1 - Arena programática da assistência ao estudante

Nesta arena programática o apoio alimentar e nutricional ao escolar que se realizava, mediante desenvolvimento do Pnae, constituía uma arena decisória na qual os atores relevantes defendiam interesses que giravam em torno, primordialmente, dos recursos financeiros que possibilitavam a aquisição de bens — gêneros alimentícios “básicos” ou “formulados” — como parte integrante do processo de prestação de serviços assistenciais que visavam dar satisfação às necessidades básicas dos estudantes. Completando as ações de assistência foram incorporados nesta arena as decisões a respeito dos recursos financeiros destinados às ações de aquisição de veículos para o transporte diário da população escolar e o desenvolvimento de ações educativas, preventivas e curativas nas áreas de saúde geral, odontologia e oftalmologia.

O *centro de decisão* desta arena foi posicionado na Diretoria de Programas Assistenciais, a quem competia propor e desenvolver a política de apoio nutricional e coordenar as atividades de repasse de recursos financeiros, acompanhar e avaliar a execução dos objetivos dos convênios.

Os atores envolvidos nesta nova arena decisória continuam sendo os mesmos que já foram mencionados nas seções anteriores: do Pnae, que eram desenvolvidos na

Daan, e aqueles envolvidos no PNTE e PNSE, desenvolvidos na Diacom da FAE. Esta arena basicamente foi constituída pela junção destas duas diretorias da FAE.

4.3.2.2 - Arena programática do apoio e desenvolvimento da educação

Em torno das ações de apoio e desenvolvimento da educação constituiu-se uma arena decisória cujos atores relevantes defendiam interesses que giravam em torno do fornecimento e da distribuição de livros aos estudantes matriculados nas escolas públicas e comunitárias de 1º grau, da transferência de recursos para a manutenção das escolas públicas estaduais e municipais, financiamento de projetos de obras, equipamentos, capacitação e aquisição de material escolar e gerência dos recursos do Fundef.

Este apoio se realizava, principalmente, com o desenvolvimento de dois programas prioritários: o PNLD, que anteriormente era desenvolvido na DADP, da FAE, e tinha grande parte de seu financiamento realizado pelo antigo FNDE, e o PMDE, que era desenvolvido no interior do antigo FNDE. Além disso, havia uma linha de financiamento de ações do PTA, que era desenvolvida no FNDE, com a intervenção da Secretaria de Ensino Fundamental (SEF), e foi incorporada à gerência do Fundef, que é uma absoluta novidade.

O *centro de decisão* desta arena foi posicionado na Diretoria de Programas de Apoio e Desenvolvimento da Educação, a quem competia propor e desenvolver a política de apoio ao desenvolvimento da educação e coordenar as atividades de repasse de recursos financeiros, acompanhar e avaliar a execução dos objetivos dos convênios.

Nesta arena os atores envolvidos no PNLD continuam sendo os mesmos que foram mencionados nas seções anteriores. A novidade foi a constituição de estruturas gerenciais, no estilo das que vigoravam para os programas da FAE, do PMDE e do PTA, que anteriormente eram administradas conjuntamente, na divisão de análise e aplicação de recursos da diretoria de operações do FNDE. Neste caso constitui-se uma estrutura decisória com a incorporação e reposicionamento nesta arena de alguns atores, principalmente os *gerentes dos programas* e a *burocracia especializada*.

Com isso passa a ser atores importantes nesta arena o grupo formado pelos *dirigentes das secretarias de educação das unidades federadas*, que eram responsáveis pelas propostas de projetos consolidados das necessidades estaduais para a operacionalização do PTA e do gerenciamento do PMDE. Esses atores tinham como interesse fundamental romper a limitação ao seu espaço de decisão mediante um processo de descentralização das decisões de gastos para as secretarias de educação e uma participação maior nos recursos geridos pelo novo FNDE, principalmente parte das quotas federal e estadual do salário educação e nos programas do novo FNDE. Contavam com recursos de natureza principalmente político-ideológica, materializados na capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes e no poder de influenciar parlamentares, dirigentes regionais e nacionais e opinião pública pela mídia, sensibilizando-os sobre a importância de uma nova

forma de operação dos recursos públicos, além de possuir o recurso institucional dado pela atribuição legal de participar em 2/3 da arrecadação do salário educação.

Um outro grupo, formado pelos *dirigentes das secretarias de educação das prefeituras municipais*, tinha interesse em aumentar sua capacidade de gasto mediante a descentralização de recursos financeiros, estaduais ou federais, contando, para isso, com recursos de natureza principalmente político-ideológica, materializados na capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes e no poder de influenciar parlamentares e dirigentes locais, regionais e nacionais.

Os *dirigentes das escolas* passaram a ter importância a partir da política estimulada pelo MEC de transferir recursos diretamente para as escolas — Apaes, caixa escolar e conselho escolar. O interesse desses dirigentes era aumentar sua capacidade de gasto mediante a descentralização de recursos financeiros federais e até estaduais sem intermediação. Contavam com recursos relacionados às políticas institucionais e de descentralização do MEC, devido aos dispositivos dos instrumentos legais que garantiam sua participação nos recursos do novo FNDE — de natureza gerencial e tecnológica, mediante domínio dos procedimentos e base técnica necessária à operação de gastos dos recursos transferidos.

Por último, o grupo das *entidades privadas de ensino* com o interesse central de manter ou ampliar sua participação no orçamento do novo FNDE. Para tanto, dispunham de recursos de natureza político-ideológica, materializados na capacidade de negociação e pressão de seus dirigentes, e institucional, devido aos dispositivos dos instrumentos legais que garantiam sua participação nos recursos do salário educação.

4.3.2.3 - Arena programática da arrecadação do salário educação e gerenciamento do SME

Em torno das ações de arrecadação do salário educação e gerenciamento do SME, constituiu-se uma arena decisória cujos atores relevantes defendiam interesses que giravam em torno da arrecadação, aplicação e distribuição dos recursos do salário educação e da execução do SME. O desenvolvimento dessas ações passaram a ocorrer nas gerências de arrecadação do salário educação e do SME. Anteriormente este gerenciamento era desenvolvido na divisão de arrecadação e cobrança da diretoria financeira e na divisão do sistema de manutenção do ensino fundamental da diretoria de operações, respectivamente, do antigo FNDE. Esta arena basicamente foi constituída pela junção destas divisões do antigo FNDE.

O *centro de decisão* desta arena foi posicionado na diretoria financeira, a quem competia realizar a execução orçamentária e financeira do novo FNDE, a arrecadação e cobrança do salário educação, e administrar o SME.

Nesta arena os atores envolvidos e seus interesses continuam sendo os mesmos que foram mencionados na arena decisória do antigo FNDE, destacando-se: *o secretário executivo, os dirigentes das diretorias, os gerentes e a burocracia especializada* do

novo FNDE, os *dirigentes das secretarias de educação das unidades federadas, o INSS e as entidades privadas de ensino.*

5 - AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE GASTO PÚBLICO DO FNDE

5.1 - Processo de Gasto Público do (Antigo) FNDE

No começo dos anos 90, ainda estavam conservadas as bases da estrutura de financiamento, idealizadas no bojo da reforma universitária e que foram mantidas nos anos 80, que davam ao FNDE uma característica que o tornava singular no interior do MEC: a manutenção, sob seu controle, de um amplo espectro de fontes de financiamento.²⁹ Isto transformava-o em um dos mais importantes órgãos federais encarregados do financiamento da educação. Essa importância pode ser aquilatada pelos dados apresentados em Castro (1997), que mostram o FNDE como responsável por cerca de 10% a 20% da capacidade de gasto do Ministério e de sua grande importância para a assistência ao educando durante toda a década de 80, e que vai permanecer durante o início da primeira metade da década de 90.

Em função destas condições, o FNDE manteve no início da década de 90 duas características fundamentais, que o distinguiam dos demais órgãos do MEC: *a)* era utilizado como agente intermediário para cuidar da administração, aplicação e regulação dos recursos financeiros de outros órgãos do Ministério; e *b)* tinha capacidade de gasto própria, uma vez que era sua responsabilidade a arrecadação e gestão de parte dos recursos do salário educação destinado à educação fundamental.

Quando o FNDE era compreendido como agente intermediário, os órgãos do MEC o usavam para realização de gastos em duas situações distintas. A primeira estava relacionada aos recursos ordinários do Tesouro Nacional, que não foram gastos no decorrer da execução anual dos programas, e seriam cancelados orçamentariamente, implicando perda de recursos. Com a existência do FNDE, esses recursos ficavam inscritos em “restos a pagar” à conta deste órgão. Ou seja, os recursos ficavam “ficticiamente” comprometidos com gastos a serem realizados no exercício seguinte, não pelo FNDE, como era de se esperar, mas sim pelos dirigentes do órgão que inscrevia o “saldo orçamentário”. A utilização do FNDE para essas atribuições fugia — mas não colidia — de suas finalidades e competência institucional previstas na Lei 5.537, de 21/11/68, e em seu regimento interno aprovado pela Portaria 655, de 4/12/81.

A segunda situação estava relacionada à captação de recursos efetuada mediante acordos internacionais junto às agências de fomento BID e Bird. Na década de 90

²⁹ Na Lei 5.537, de 21/11/68, que criou o FNDE, ficou estabelecido, de acordo com o art. 4º, que o FNDE contaria, para fazer face aos seus encargos, com recursos orçamentários “ordinários” do Tesouro Nacional, incentivos fiscais, 20% do fundo especial da Loteria Federal (Lei 5.525, de 5/11/68), 30% da receita líquida da Loteria Esportiva Federal (Decreto-Lei 594, de 27/5/69) e dos recursos provenientes do salário educação (Lei 4.440, de 27/10/64), juros bancários, e recursos de outras fontes.

ocorreu o Projeto Nordeste junto às agências de financiamento externas (Bird),³⁰ com o objetivo de proporcionar reforço financeiro a projetos e atividades considerados prioritários, dando atendimento a necessidades não passíveis de serem supridas total ou parcialmente com dotações orçamentárias.

O Projeto Nordeste de acordo com MEC/FNDE (1996b) tem como objetivo a melhoria da qualidade do ensino fundamental na região Nordeste, por meio da elevação do nível de aprendizagem dos alunos, da redução da repetência e da evasão escolar e do aumento do índice de conclusão das quatro primeiras séries desse nível de ensino. Com duração prevista para o período 1993/98, o Projeto Nordeste reúne recursos financeiros no valor total de US\$ 737 milhões, sendo US\$ 419 milhões do Banco Mundial, US\$ 168 milhões dos estados do Nordeste e US\$ 150 milhões do FNDE/MEC, a serem destinados ao financiamento das seguintes ações:

- a) melhoria da gestão nas secretarias, introduzindo instrumentos que facilitem e agilizem o gerenciamento do sistema educacional;
- b) aquisição de livros e de material de ensino-aprendizagem, que forneçam insumos básicos às salas de aula;
- c) capacitação de recursos humanos que treinem professores, diretores e técnicos;
- d) inovações pedagógicas que apoiem iniciativas locais para reduzir a repetência e a evasão, bem como a melhoria da aprendizagem;
- e) reforma, ampliação e construção de escolas, além da aquisição de equipamentos escolares que aumentem a capacidade de atendimento da rede escolar pública e melhorem o aparelhamento dessas escolas; e
- f) aprimoramento da capacidade de atendimento do Ministério.

O MEC, ao contratar esses recursos ao invés de realizar os gastos diretamente pelo seu orçamento, realizava o processo de gasto a partir do FNDE, no qual os recursos transitavam para serem depois repassados aos respectivos órgãos executores. Este processo de gasto³¹ se justificava por dois motivos básicos: o primeiro se deveu ao aparato jurídico-institucional do FNDE, que, enquanto órgão autônomo, favorecia a existência de um processo de gasto mais flexível e vantajoso, em que: a) podia-se trabalhar com mais flexibilidade na alocação dos recursos (tipo de gasto mais global); b) na execução financeira e orçamentária os recursos podiam transitar com maior rapidez; c) podia-se reutilizar os saldos

³⁰ Nas negociações com o Banco Mundial, o projeto foi dividido em dois: o Nebe II (acordo 3.604/BR) no valor de US\$ 370 milhões e o Nebe III (acordo 3.663/BR) no valor de US\$ 367 milhões, assinados em 16 de fevereiro de 1994.

³¹ A execução orçamentário-financeira dos recursos externos e da contrapartida do FNDE ocorre mediante celebração de convênios pelo FNDE, com as secretarias de educação dos estados, prefeituras municipais e com órgãos e instituições do próprio MEC, com a interveniência da direção geral do Projeto Nordeste, a quem compete: a coordenação das ações relativas ao projeto e, como intervenientes dos convênios firmados pelo FNDE, a cooperação técnica aos convenientes, observadas as diretrizes fixadas no acordo internacional firmado com o Bird.

orçamentários para cobrir outros interesses; *d*) o FNDE não exigia nenhum tipo de taxa de administração; e *e*) eram mais livres os gastos relativos às despesas de pessoal dos acordos. O segundo motivo era de que a maioria dos US\$ 150 milhões da contrapartida nacional ao Projeto Nordeste provinha do salário educação.

Este arranjo institucional, estabelecido para cuidar do fluxo orçamentário e financeiro dos gastos de outros órgãos do Ministério, levou a uma flagrante divisão de tarefas, pois determinava a existência de dois centros de decisões. No primeiro *realizava-se o processo de planejamento, administração e execução dos gastos*, sob a responsabilidade da gerência do acordo criado para esse fim — ou seja, a do projeto —; enquanto no segundo *cuidava-se das atividades de administração, aplicação e regulação dos recursos financeiros* correspondentes ao papel que o FNDE assumia. Este tipo de estrutura fragmentada do processo decisório era bastante antagônico, causando perda de poder das partes envolvidas e fomentando sobremaneira o conflito interburocrático, pois cada órgão, mesmo com suas atribuições estabelecidas, procurava adentrar na órbita do outro.³²

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

Neste sentido, o papel de passividade imposto aos dirigentes do FNDE era nada confortável e fonte de constantes conflitos, uma vez que, mesmo cumprindo-o e sendo importante, nunca foi permitida a tomada de decisões cruciais com respeito à distribuição desses recursos alocados em seu orçamento próprio, enquanto lhes cabiam o ônus da realização dos procedimentos político-administrativos e as responsabilidades jurídico-institucionais a respeito da utilização dos recursos.

A importância destes recursos perde peso no orçamento do FNDE, que no ano de 1995, de acordo com Tabela 1, eles chegaram a representar cerca de 16% de seu orçamento. A execução foi de R\$ 192.792 milhões, sendo 71% junto às secretarias de educação dos estados do Nordeste e 29% junto a órgão e instituições do MEC. Na seqüência observa-se também que essa fonte perde bastante importância no

³² Este tipo de divisão de tarefas se mantém durante grande parte da década e é o que mostram os comentários da auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TC.014.833/93) para as contas do FNDE de 1991/93: “A forma como se dá a análise dos projetos também favorece a ocorrência de distorções. Embora seja o secretário executivo do FNDE o ordenador de despesa, responsável, portanto, pela liberação dos recursos e por sua aplicação, é a SEF que estabelece os beneficiários e o valor a ser concedido a cada um deles. Assim, o órgão responsável, de fato, pela liberação de recursos não é o mesmo órgão responsável pela prestação de contas, criando-se um conflito de competência, assim como um vácuo de responsabilidade, com conseqüências danosas para o Sistema” [TCU (1994)].

decorrer dos anos, caindo a 1,3% (R\$ 17,1 milhões) do orçamento em 1996 e a 0,4% (R\$ 7,2 milhões) em 1997.

Tabela 1

Demonstrativo das Principais Fontes de Financiamento do FNDE — 1995/97

(Em R\$ Mil)

Especificação	1995		1996		1997		(b/a)	(c/a)	(c/b)
	Valor (a)	Participação %	Valor (b)	Participação %	Valor (c)	Participação %			
1 - Recursos do Tesouro	896.780	74,6	1.201.806	88,6	1.424.374	89,0	134	159	119
1.1 - Ordinários	14.540	1,2	60.793	4,5	239.196	15,0	418	1.645	393
1.2 - Vinculados	882.240	73,4	1.141.013	84,1	1.185.178	74,1	129	134	104
1.2.1 - Salário-Educação (Quota Federal)	617.074	51,3	718.320	53,0	718.714	44,9	116	116	100
1.2.2 - Operação de Crédito Externa	192.792	16,0	17.119	1,3	7.172	0,4	9	4	42
1.2.3 - Contribuição Social sem Lucro das Pessoas Jurídicas	443	0,0	23	0,0	31.696	2,0	5	7.155	137.809
1.2.4 - Recursos Diretamente Arrecadados	63.767	5,3	68.600	5,1	80.288	5,0	108	126	117
1.2.5 - Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	8.164	0,7	42.996	3,2	44.091	2,8	527	540	103
1.2.6 - Renda Líquida de Concursos de Prognósticos	-	-	190	0,0	58.431	3,7	-	-	30.753
1.2.7 - Saldo de Exercícios Anterior	-	-	293.765	21,7	241.295	15,1	-	-	82
1.2.8 - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social	-	-	-	-	3.491	0,2	-	-	-
2 - Outras Fontes	305.656	25,4	154.487	11,4	175.287	11,0	51	57	113
2.1 - Produto da Aplicação do Salário-Educação	297.656	24,8	154.487	11,4	153.947	9,6	52	52	100
2.2 - Recursos Diversos	8.000	0,7	-	-	21.340	1,3	-	267	-
Total	1.202.436	100,0	1.356.293	100,0	1.599.661	100,0	113	133	118

Fonte: FNDE.

Para os dirigentes do FNDE, esses recursos não significavam uma capacidade de gasto a ser direcionada por eles. Eram apenas números, abstrações que consumiam parte do seu esforço técnico-burocrático e sobre os quais tinham pouco poder para efetuar alterações. Refletindo o desconforto da situação, os dirigentes e a burocracia especializada do FNDE nem sempre se adequaram a esse papel secundário, e como reação procuravam dar, principalmente no momento da execução orçamentária e financeira, um tratamento, no seu entender, “normal” aos trâmites do processo burocrático dos recursos.

Por outro lado, quando o FNDE se firmava como gestor de sua própria capacidade de gasto, a estrutura jurídico-institucional reguladora de sua principal fonte de financiamento — salário educação — estipulava um processo de gasto complexo. O processo de decisão tinha início com as empresas contribuintes tomando uma decisão crucial no processo de gasto do salário educação: recolher a contribuição ao INSS ou ao FNDE. Ao tomar essa decisão, as empresas indiretamente definiam mecanismos de decisão e modalidade de gastos diferentes para os recursos do salário educação.³³ A Figura 5 mostra o fluxo decisório desencadeado a partir da decisão das empresas.

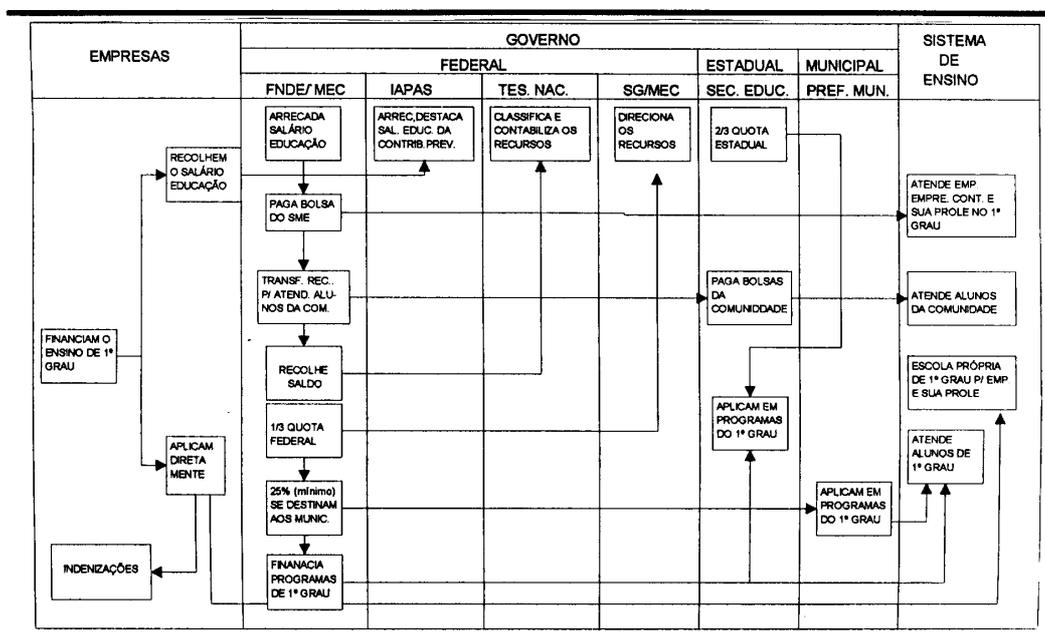
Caso a decisão das empresas recaísse em contribuir via INSS, os dirigentes do FNDE enfrentavam, logo de início, um conflito com os dirigentes e a burocracia do INSS, na questão do montante a ser transferido anualmente e nos prazos de transferência dos recursos, uma vez que para esse órgão a “urgência de cobrir *déficit* da previdência e assistência social (...) levava a adotar mecanismos que produziam subestimação dos montantes e a transferir anualmente e, como consequência, a entrega de duodécimos irrealistas, muito abaixo da arrecadação” [Silva *et alii* (1983)]. Além disso, os dirigentes deste órgão tinham interesse em manter e aumentar seu valor arrecadado, uma vez que sua remuneração de serviço (taxa de administração de 1%) estava condicionada ao montante arrecadado. Os dados apresentados na Tabela 2 mostram que o valor envolvido na taxa de administração, em 1995, foi de R\$ 9,83 milhões, subindo 36% para 1996, quando atingiu R\$ 13,4 milhões e descendo para R\$ 11,9 milhões, em 1997.

Na distribuição dos gastos, os mecanismos de decisão eram automáticos, e estabelecidos no aparato institucional: 2/3 eram transferidos automaticamente a cada unidade da Federação e os restantes ficavam entre R\$ 1,23 bilhões e R\$ 1,43 bilhões (ver Tabela 2); e 1/3 era destinado ao FNDE para ser gasto em programas de livre iniciativa do MEC, com os valores envolvidos ficando em torno de R\$ 617 milhões e R\$ 718,7 milhões. A tomada de decisão a respeito da distribuição do 1/3, destinado ao FNDE, ocorria com ingerências variáveis dos dirigentes e da burocracia da SEF, dependendo da conjuntura e do arranjo setorial de interesses.

³³ Nos anos 80 alguns autores, como Melchior *et alii* (1988), chegaram a sugerir que a contribuição ao INSS estava mais associada a gastos direcionados à escola pública e participar do SME estava associado a direcionar os recursos às escolas privadas. Esta, também, era a opinião que perpassava pela Subcomissão de Educação e Desporto da Câmara Federal no *Ato de convocação do ministro Bornhausen para depor na CPI da Emenda Calmon*: “O MEC deflagrou, em fins de 1986, uma campanha de fortalecimento do SME (vejam-se as declarações de Mário Amato na TV e os anúncios do MEC/FNDE em jornais e revistas), convidando as empresas a optarem pelo SME, em vez de recolher através do INSS. Por que o MEC prefere que as empresas optem pelo SME, cujos recursos são destinados em boa parte ao ensino privado em vez de estimular que elas optem pela arrecadação através do INSS, com recursos alocados ao ensino público?”

Figura 5

Fluxo da Arrecadação, Distribuição e Aplicação do Salário-Educação — 1990/97



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

Prevaleram nos anos 90 as principais alterações estabelecidas nos mecanismos de decisão do salário educação, realizadas nos anos 80, que fortaleceram a centralização do processo de gasto do SME no FNDE, que passou a ter uma atitude mais direta, ganhando *status* de órgão arrecadador e centro de decisão a respeito da distribuição dos recursos. Esperava-se, em contraste com a “prática” anterior, diminuir os casos de malversação dos recursos públicos e sujeitar a tomada de decisão aos interesses da política educacional e não aos interesses privados.³⁴ Uma das principais conseqüências destas alterações foi que o FNDE tornou-se agência intermediária entre os interesses das empresas em cumprir o mandamento constitucional e as escolas privadas que tinham interesses em vender serviços de educação. Ao mesmo tempo, quase exterminou a relação direta empresa *versus* escola privada, no processo de decisão dos gastos, passando o FNDE a ser um órgão relevante para a tomada de decisões das escolas privadas.

³⁴ Por exemplo, a sistemática do programa “alunos da comunidade”, levado à prática nos anos 80, apresentou muitas fraudes lesivas ao erário público, com os seguintes mecanismos: a) *empresas fantasmas*, mediante uso de documentos forjados ou empresas já falidas para se beneficiarem do dispositivo de financiamento de bolsas; b) *alunos fantasmas*, a escola declarava maior número do que realmente tem à Demec ou incluía na relação de bolsistas alunos pagantes; c) *escolas fantasmas*, montadas ou inexistentes mas que obtinham registro e se habilitavam legalmente ao benefício das bolsas de estudos; e d) *duplicidade de bolsas*, utilização do mesmo aluno como beneficiário de várias bolsas, além das concedidas pelo SME. Refletindo indignação diante desses problemas, assim se pronunciou o ministro do TCU, Ewald S. Pinheiro: “Em face da extrema rede de irregularidades e abusos, muitas vezes é difícil ao julgador, na tarefa complexa de apreciar atos e fatos atinentes a coisa pública, que lhe cabe resguardar e defender, manter a serenidade diante a certas práticas e procedimentos que somente podem ser classificados de criminosos (...) com recursos do FNDE, como narra o relatório, fez-se de tudo quanto é ilegal e irregular possam a fraude, o ardid e o artifício conceber e pôr em prática” [TCU (1985)].

Tabela 2

Desdobramentos dos Recursos do Salário-Educação — 1995/97

(Em R\$ Mil)

Especificação	1995		1996		1997		(b/a)	(c/a)	(c/b)
	Valor (a)	Participação %	Valor (b)	Participação %	Valor (c)	Participação %			
a) Salário-Educação Gerado	2.496.915	100,0	2.925.006	100,0	2.897.758	100,0	117	116	99
b) Manutenção de Escolas Próprias e Indenização de Empregados e Dependentes	111.210	4,5	149.293	5,1	110.360	3,8	134	99	74
c) Salário Educação Recolhido - Arrecadado (c = a - b)	2.385.705	95,5	2.775.713	94,9	2.787.398	96,2	116	117	100
d) Taxa de Administração Devida ao INSS (1% do Valor Arrecadado pelo INSS)	9.833	0,4	13.412	0,5	11.931	0,4	136	121	89
e) Salário-Educação, Arrecadação Líquida (e = c-d)	2.375.872	95,2	2.762.301	94,4	2.775.467	95,8	116	117	100
f) Pagamento de Vagas (Bolsas) do SME	63.767	2,6	68.600	2,3	80.288	2,8	108	126	117
g) Fundo Social de Emergência	460.882	18,5	538.740	18,4	539.036	18,6	117	117	100
h) Salário-Educação, Arrecadação Líquida Final (h = e - f - g)	1.851.223	74,1	2.154.961	73,7	2.156.143	74,4	116	116	100
h.1) Quota Estadual (h.1 = h.2/3)	1.234.149	49,4	1.436.641	49,1	1.437.429	49,6	116	116	100
h.2) Quota Federal (h.2 = h.1/3)	617.074	24,7	718.320	24,6	718.714	24,8	116	116	100

Fonte: FNDE.

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

Assim, por um lado, os dirigentes do FNDE conseguiram atingir seus objetivos, estruturando um processo de gasto que, além de os colocar em posição de domínio de grande parte dos recursos do salário educação — os arrecadados pelo FNDE que representavam apenas 16%, no começo da década de 80, passaram para cerca

de 60% na metade dos anos 90³⁵ —, também possibilitou a expansão das aplicações financeiras, cujos rendimentos transformavam-se em “recursos próprios”, sem vinculação ao ensino fundamental, podendo ser gastos no atendimento das demandas de interesse dos dirigentes do FNDE e da direção ministerial.

Constata-se que no processo de gasto do FNDE sempre houve a prática de se realizar aplicações financeiras com seus recursos, sendo o produto dessas aplicações tomado como recurso próprio do órgão — que perdia suas vinculações originais — podendo ser aplicado em qualquer nível de ensino, distorcendo claramente os objetivos jurídico-institucionais das fontes de financiamento.

Essa prática, que sempre foi explícita e era conhecida por todos, foi finalmente detectada pelo TCU em junho de 1990, que determinou a imediata suspensão das aplicações financeiras efetuadas pelo FNDE. No entanto, a medida saneadora atingiu diversos programas do MEC, haja vista a importância assumida por tal fonte de recurso no financiamento do FNDE. Neste sentido, os dirigentes do Ministério na defesa de seus programas e interesses conseguiram que o Presidente da República encaminhasse ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) 194, que tinha como objetivo legalizar a irregularidade detectada pelo TCU. Essa MP autorizava o FNDE a aplicar as contribuições sociais em Títulos do Tesouro Nacional, permitindo que o produto da aplicação fosse utilizado no financiamento em outros níveis de ensino, vinculando o mínimo de 50% ao ensino fundamental.

Depois de muita discussão e negociações no Legislativo Federal, esta MP foi alterada pelas 203, 213 e 274. Esta última foi finalmente votada e transformada na Lei 8.150, de 28/12/90, que regularizou a situação por meio dos seguintes dispositivos: *a)* autoriza o FNDE a realizar aplicações financeiras; *b)* obriga que o destino das aplicações se direcione ao ensino fundamental e à pré-escola; e *c)* possibilita o uso dos recursos resultantes das aplicações não só pelos estados e municípios como também por entidades.

A resultante das negociações entre os dirigentes do MEC e o Congresso Nacional foi que os recursos não podem ser aplicados nos ensinos médio e superior, mas financiar o pré-escolar, o que legalizou o desvio da finalidade original dessa contribuição. “Como a pré-escola tem sido cada vez mais assumida pelos municípios, isso, sem dúvida, veio reforçar a estratégia de relações diretas entre o governo federal, prefeituras e/ou governo federal-entidades (...) abriu-se a possibilidade de esses recursos serem repassados a entidades não necessariamente de ensino, provavelmente assistenciais, ampliando-se ainda mais a distorção. Foi a Lei nº 8.150, de 28/12/90, que criou as condições propícias para que na Instrução-FNDE de 08/03/91 se introduzissem as entidades como beneficiárias dos recursos do salário educação” [Mello e Silva (1992)].

³⁵ Para maior detalhamento sobre os dados de arrecadação do INSS e do FNDE, distribuição e aplicação do salário educação, consultar Castro (1997) e os relatórios anuais do FNDE das décadas de 80 e 90. Por exemplo, de acordo com FNDE (1997) “o comportamento da arrecadação não apresentou divergências se comparado com as séries passadas. Verifica-se que o FNDE recolheu 56,7% (R\$ 1,57 bilhão), contra 43,3% (R\$ 1,2 bilhão) recolhidos pelo INSS, em 1996”.

A importância dessa fonte pode ser medida pelos dados apresentados na Tabela 1, que mostram, em 1995, o produto da aplicação do salário educação, formado principalmente pelos “juros de títulos de renda”, significando 25% das receitas do FNDE, cerca de R\$ 297,6 milhões, o que representava quase 1/2 do valor da quota federal do salário educação. Em 1996, este valor caiu para R\$ 154,5 milhões, o que significava 11,4% do orçamento do FNDE. Em 1997 o valor caiu mais ainda, chegando a R\$ 153,9 milhões.

A partir desta alteração a legislação a respeito do salário educação e do FNDE no começo dos anos 90 sofreu poucas modificações. Para Pacheco (1994) o arcabouço institucional foi de estabilidade, com os principais pontos de sua estrutura jurídico-institucional se mantendo sem alterações, o que não impediu que o procedimento político-administrativo se mostrasse bastante dinâmico, refletindo, como se observa na Tabela 1, a diferenciação de crescimento relativo e absoluto entre as várias fontes de financiamento do FNDE.

5.2 - O Processo de Gasto Público do (Antigo) FNDE e o Ensino Fundamental

Até a primeira metade da década de 90 a SEF era a estrutura organizacional responsável pela formulação e implementação da política de educação fundamental. Entre suas principais responsabilidades estava a cooperação técnico-financeira aos sistemas de ensino das unidades federadas, no entanto, havia um agravante para o desenvolvimento desta função, que era o fato de a SEF não possuir uma estrutura de financiamento com fontes de recursos sob seu comando e independência na gestão do gasto. Ou seja, afirmava-se o papel da secretaria como centro de decisão e principal órgão para a intervenção estatal federal na educação fundamental, e ao mesmo tempo não lhe davam condições materiais efetivas para desenvolver esse papel, o que limitava bastante seu poder de atuação.

Por outro lado, fazia parte da estrutura institucional do MEC outro órgão, o FNDE, que de acordo com o art. 4º, Letra (e) da Lei 5.537, de 21/11/68, tinha a tarefa de financiar os programas do Ministério com os diversos graus de ensino e conceder assistência aos estados, Distrito Federal, territórios e municípios mediante a utilização, principalmente, da quota federal do salário educação, que tinha destinação exclusiva ao financiamento de gastos com a educação fundamental, com grande poder arrecadador e que dava grande margem de manobra aos dirigentes do Ministério para distribuição e realização dos gastos.³⁶

Portanto, essas características mostram que a educação fundamental possuía uma fonte específica de financiamento que permitia a alocação automática de recursos e se constituiu num arranjo institucional bastante conflituoso para implementação

³⁶ A Constituição Federal de 1967, no seu art. 17, determinava que o salário educação financiaria a manutenção do ensino primário gratuito. Pela Lei 4.440, de 27/10/64, esta contribuição era destinada a complementar as despesas com educação elementar e sua utilização seguia as determinações do Decreto-Lei 1.422, de 23/10/75, que mostrava que a aplicação do 1/3 de responsabilidade do FNDE ocorreria em programas de iniciativa do MEC, relacionados com o ensino de 1º grau e a concessão de auxílios.

dos gastos, que incluía a existência de dois centros de decisões. O primeiro, localizado na SEF, que efetuava a distribuição de recursos e estava ligado a coordenação, supervisão ministerial e cooperação técnico-financeira, e o segundo, no FNDE, que cuidava das atividades de administração, aplicação e regulação dos recursos financeiros. Esta flagrante divisão de tarefas causava perda de visão global dos problemas e fomentava, sobremaneira, o conflito interburocrático, pois cada órgão, mesmo tendo suas atribuições estabelecidas, procurava adentrar na órbita do outro. O acirramento dos conflitos ocorria no processo de distribuição dos recursos, com o FNDE atropelando a SEF, já que na parte relativa a captação e administração dos recursos o grau de especialidade técnico-burocrática exigido estruturou um “nicho” preenchido pelos técnicos do FNDE.

O controle sobre esses recursos para as duas instituições era de vital importância para sua sobrevivência. Para a SEF, que institucionalmente possuía o controle sobre a política de educação fundamental, a distribuição desses recursos sem sua direta participação colocava em risco sua própria identidade institucional. Para o FNDE, não controlar a distribuição dos seus próprios recursos era abrir mão de um dos mais fortes recursos de poder que os dirigentes dispunham para gerar vantagens, para si e para seus patronos, implicando ser um sujeito passivo no “jogo político”, com grande perda de *status*.³⁷ O conflito interburocrático era inevitável e foi uma constante, com “idas e vindas”, tendo como *focu* principal a disputa pela liderança na formulação e implementação dos gastos.

Até o final da década de 70, os conflitos eram resolvidos no conselho deliberativo do FNDE, que delegava à SEF competência para gerir recursos do salário educação. Como o processo de gasto tinha as características de *rigidez alocativa* e *dirigismo* da programação, não havia restrições, por parte dos dirigentes do FNDE, quanto ao controle dos gastos ser efetuado pela SEF, nos limites impostos pela previsão de arrecadação efetuada pelo FNDE. Apesar do arcabouço jurídico-institucional que envolvia a política de educação básica, no final da década de 70, ao estabelecer algumas regras³⁸ para concessão de auxílio federal às unidades federadas, elas, geralmente, não eram obedecidas pois limitavam o grau de liberdade decisória dos dirigentes do MEC.

³⁷ A Lei 5.537, de 21/11/68, que criou o FNDE, especificava no § 1º do art. 3º que “a assistência financeira, a ser deliberada e concedida pelo FNDE, ficará sempre condicionada à aprovação de programas e projetos específicos, e será reembolsável ou não, e far-se-á mediante convênio, consoante estabelecer a regulamentação”; isso se aplicava, também, ao salário educação. O Decreto 76.923, de 26/12/75, que regulamentava o Decreto-Lei nº 1.422/75, determinava que a programação dos recursos desenvolver-se-ia sob a forma de projetos e atividades constantes do orçamento do FNDE.

³⁸ A Lei 5.692, de 11/4/71 — diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus —, estabelecia em seu art. 54 que no direito aos auxílios financeiros os planos dos sistemas de ensino deveriam estar em consonância com as normas e critérios do planejamento nacional da educação. Estabelecia, também, algumas regras que deveriam ser levadas em consideração para a concessão do auxílio federal: *a)* a renda *per capita*; *b)* a população a ser escolarizada; *c)* o estatuto do magistério; *d)* a remuneração condigna e pontual dos professores; e *e)* o progresso quantitativo e qualitativo dos serviços de ensino verificado no biênio anterior. Estas regras procuravam nortear a distribuição dos recursos com o objetivo de corrigir as diferenças regionais. A concessão dos recursos ocorriam mediante convênios, com base em planos e projetos apresentados pelas respectivas administrações e aprovados pelos conselhos de educação.

No decorrer dos anos 80 estruturou-se um processo de gasto para o ensino fundamental que não abria mão de manter o comando das decisões de gasto com a SEF, mesmo comportando alguma forma de partilha nas decisões.³⁹ Este processo foi mantido nos anos 90, mediante um sistema operacional cujo sistema decisório tomava como base uma detalhada programação orçamentária, financeira e física, a ser realizada pelas unidades federadas. O objetivo básico era a consolidação e unificação de projetos em um instrumento racionalizador denominado PTA,⁴⁰ que apresentava os pedidos de recursos das unidades federadas organizados de forma racional, em um único documento, disciplinando o processo de expectativas, diminuindo incertezas e as barganhas políticas nas transferências de recursos. A Figura 6 retrata o fluxo do processo de gasto envolvido na sistemática do PTA.

Essas alterações no plano operacional, de fato, não efetuavam grandes modificações nos procedimentos administrativos, pois as transferências continuavam a ser feitas de acordo com a solicitação dos recursos mediante a apresentação de projetos e planos de aplicação, e muito menos mexiam no conteúdo da política. O objetivo central dessa estratégia era convencer os executivos estaduais de que sua participação no processo ocorreria em novas bases técnicas, com a garantia de que suas demandas seriam consideradas e negociadas pela direção ministerial, abandonando-se a antiga regra:⁴¹ inflexibilidade na montagem dos valores iniciais e barganhas por suplementação, ao longo de todo o período de execução.

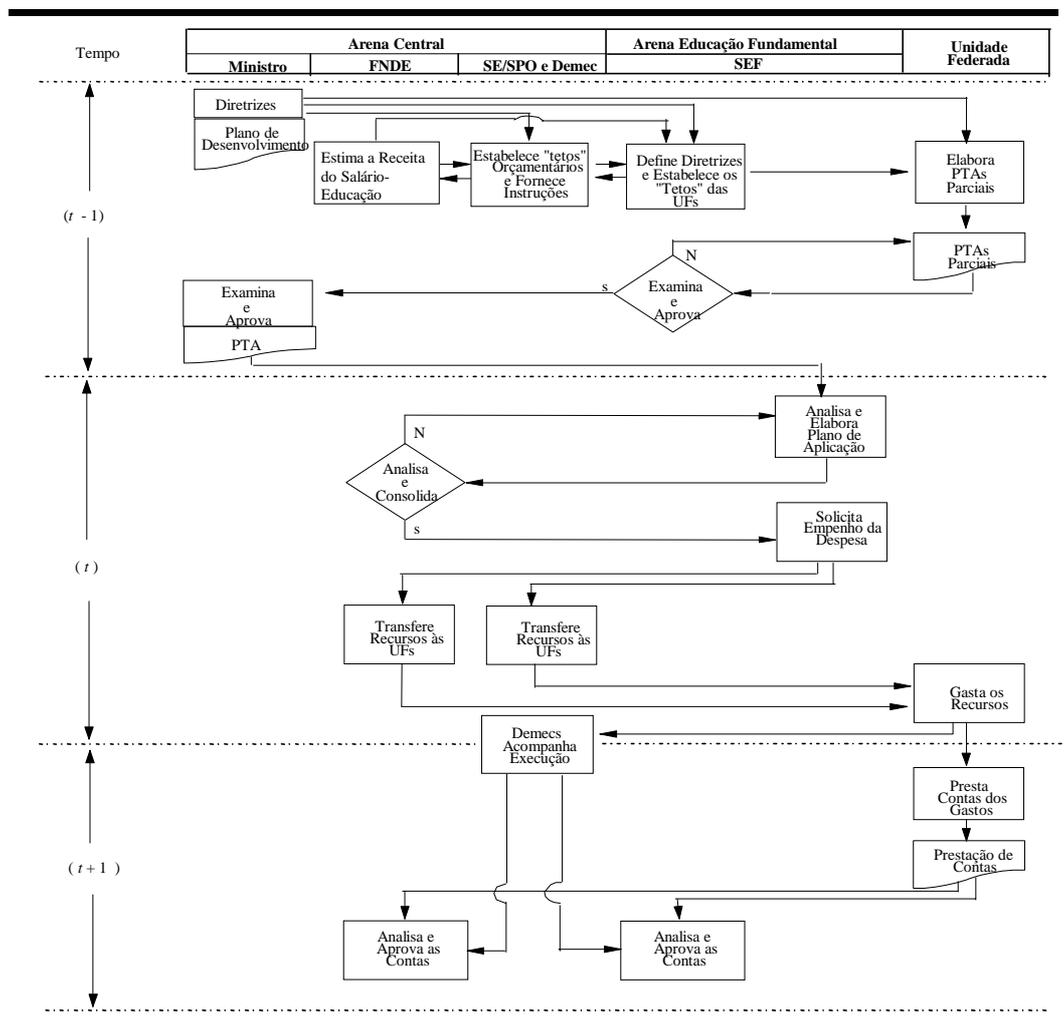
Na nova sistemática decisória, como pode ser observado na Figura 1, a partir da definição da capacidade de gasto — “teto de recursos” — estabelecida pelos dirigentes ministeriais na arena central, iniciava-se uma etapa de decisão sobre os “tetos” das unidades federadas na SEF. Em seguida, os estados, diante dos seus “tetos” globais, detalhavam seus gastos em projetos e/ou atividades físico-financeiras de forma flexível e “livre”, que eram consolidados no PTA, dando margem à montagem de “cronogramas de desembolso” — estipulavam no tempo os repasses de recursos financeiros necessários para viabilizar a execução da programação.

³⁹ Para maiores esclarecimentos sobre o processo de gasto relativo ao ensino fundamental realizado pelo MEC, neste período, ver Castro (1997).

⁴⁰ O PTA, como instrumento de programação, era composto por uma visão global dos problemas educacionais da unidade federada e dos projetos a serem financiados com recursos geridos pela SEF, cujas ações procuravam minimizar os problemas levantados. O roteiro básico para elaboração do PTA continha os seguintes itens: *a*) síntese do plano global de ação da unidade federada; *b*) síntese do plano de trabalho da unidade federada com recursos da SEF; *c*) detalhamento dos projetos; *d*) cronograma de desembolso para projetos/atividades; e *e*) instrumentos de programação e instrução.

⁴¹ Essa regra condicionava que os recursos adicionais fossem canalizados para programas nos quais ocorressem pressões políticas ou para aqueles nos quais os “demandantes” pudessem representar apoio político, diante dos propósitos e interesses dos dirigentes do Ministério.

Figura 6
Fluxo^a do Processo de Gasto Público Associado ao PTA — 1984/94



Fonte: MEC/SEF. Elaboração do autor.

^a Tomou como base o Fluxo de Análise, Execução, Reformulação e Acompanhamento do PTA.

Nessa sistematização da programação a burocracia especializada da SEF se manteve até o princípio dos anos 90 como a grande definidora do processo de gasto, pois, no primeiro momento, cabia a ela o exame e a aprovação de cada PTA sobre os aspectos técnicos, enfocando os critérios de coerência, consistência e viabilidade financeira. Depois cabia, de acordo com a sistemática de programação do PTA, o acompanhamento da execução físico-financeira e de resultados, que se deveria processar trimestralmente, em dois níveis: a) local, pela burocracia da Demec, por meio da análise e parecer sobre as informações prestadas pelas secretarias de educação, analisando as prestações de contas e fazendo a verificação *in loco*; e b) central, pela SEF, criticando os relatórios parciais e finais da Demec e fazendo a avaliação de impacto do conjunto de ações desencadeadas pelo PTA, verificando as mudanças ocorridas em determinados problemas evidenciados.

Os interesses na implementação do PTA eram específicos para cada ator diretamente envolvido. Assim, para a burocracia da SEF, a solução encaminhada representava uma tentativa de criar certa institucionalidade sobre o seu controle, aumentando seu poder. O acirramento do conflito com o FNDE e o desarranjo das decisões sobre os gastos pela manipulação política poderiam trazer como efeito a perda de poder desse segmento burocrático. Pode-se dizer que a lógica impulsionadora dessa proposta pela burocracia era, ao mesmo tempo, autodefensiva, no sentido do conflito interburocrático com o FNDE, e no conflito com as unidades federadas era pela manutenção de espaços de participação nas decisões. Para os dirigentes da SEF, o PTA dava uma grande margem de poder e procurava enfraquecer a autoridade do FNDE sobre a utilização dos recursos do salário-educação, transferindo para a SEF o controle efetivo sobre os recursos. As instruções para elaboração do PTA neste momento demonstravam que a estratégia era reduzir o papel do FNDE a um simples órgão de execução financeira e orçamentária, o que pode ser constatado, também, na Figura 1. O interesse desses dirigentes estava na transformação da SEF no único e indiscutível centro de decisão válido para o processo relativo aos gastos públicos na área de educação básica. Entretanto, os dirigentes do FNDE não ficaram parados. A sua estratégia fundamental reforçava o controle sobre as aplicações financeiras do salário educação,⁴² recuperando o controle sobre grande parcela de recursos orçamentários.

No começo dos anos 90, embora houvesse critérios técnico-burocráticos do FNDE, prevaleceu o “pragmatismo político” na seleção final dos projetos, em que o maior peso era dado ao “patrocínio” dos pleitos efetuados por parlamentares, altos burocratas e dirigentes locais e regionais. Ou seja, adaptou-se ao processo de gasto um modo de representação de interesses que exacerbou a intermediação dos parlamentares federais e estaduais na representação dos interesses locais e regionais, principalmente daqueles que se aproximavam, ou eram participantes da coalizão governante.⁴³ Lateralmente, incrementou-se a intermediação de interesses realizada por uma série bem estruturada de “escritórios de negócios”, que representavam os interesses locais e regionais junto ao Ministério. Estes escritórios muitas vezes geravam a demanda indo atrás de determinada prefeitura, oferecendo seus serviços de intermediação para conseguir as verbas, utilizando-se para isso de canais de acesso privilegiados no FNDE e de seus conhecimentos dos procedimentos burocráticos, que muitas vezes eram fatores de inibição de dirigentes locais.

A necessidade de cumprimento das exigências e requisitos técnicos para obter os recursos serviu, isto sim, aos interesses dos “escritórios de negócios”, funcionando como “barreiras à entrada”, devido ao grau de complexidade técnica que representava para um grande número de municípios. Mesmo quando houve por

⁴² O saldo da aplicação financeira do salário educação perdia a vinculação à educação fundamental passando a ser “recurso próprio” do FNDE, tornando possível a realização de gastos em qualquer ação de interesse dos dirigentes do MEC.

⁴³ Os resultados de Gomes (1991) mostram que a Prefeitura de Blumenau, ao ter um contexto político favorável — o prefeito era do mesmo partido do governador e do ministro —, conseguiu ter cinco entre 14 projetos aprovados, sendo que a verba referida resultou de despacho direto do governador e de um deputado federal com o ministro.

parte do Ministério uma simplificação das regras para aceitação dos pedidos, muitas solicitações foram indeferidas por conta destes requisitos, principalmente das prefeituras com menor capacidade administrativa.⁴⁴

A estratégia de ação dos dirigentes do Ministério para os estados ocorreu a partir da abertura à burocracia especializada da SEF para incrementar os aparatos de controle e gestão dos recursos destinados ao estado por meio do PTA. Assim, se até 1983 os critérios de alocação dos recursos do PTA eram abrangentes e gerais, a partir desta data o modelo ganhou tecnicamente alguns critérios de distribuição. Os novos procedimentos para o desenvolvimento do PTA traziam como consequência exigências burocráticas rígidas e complexas, que causaram constantes atrasos na execução dos projetos, uma vez que o modelo organizacional não favorecia um bom desempenho no ritmo da elaboração e execução. Levava-se perto de 11 meses para sua elaboração e 18 para a execução, totalizando cerca de 2,5 anos, entre o começo e o fim do processo [Melchior *et alii* (1988)].

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

Na direção dos municípios observa-se que o governo iniciado em 1990 suprimiu a necessidade de que os programas dos municípios — a serem financiados pelo FNDE (quota de 25% do salário educação) — fossem aprovados pelos conselhos estaduais de educação, teoricamente responsáveis pelos planos estaduais de educação, medida esta que tinha como objetivo a integração ao planejamento educacional estadual do setor. Essa exigência foi suprimida e deslocada para as Demecs a competência de avaliação e encaminhamento dos programas apresentados pelas prefeituras. A nova sistemática foi formalizada na Instrução Normativa 1 de 8/3/91, do FNDE. Com isso “passou a haver uma linha direta do MEC com as prefeituras de seu interesse, via Demecs, sem qualquer integração com as secretarias estaduais ou em colaboração com elas, dependendo do caso. O planejamento integrado estado-município torna-se, normalmente, inviabilizado, mas pode ser eventualmente fortalecido, dependendo do poder central. Essa

⁴⁴ Gomes (1991) demonstrou que municípios de pequeno porte, como Penedo/Alagoas e Nova Trento/Santa Catarina, tiveram muitas dificuldades na obtenção dos recursos federais, em parte porque eram intimidados diante da administração federal e porque a liberação de verbas dependia de complexa engenharia. A percepção pelas prefeituras dos critérios empregados pelo MEC era de uma burocracia complicada, com formulários tão complexos que pareciam às vezes desenhados para não se pedir recursos. Neste caso, as prefeituras contratavam empresas especializadas — “escritórios de negócios” — para a realização dos “planos de aplicação” dos recursos que eram uma das exigências para o financiamento das ações.

continua, em última instância, determinando o tipo de relação estado-município. Pode mesmo ocorrer neste padrão de gestão um alijamento do próprio dirigente municipal de educação, uma vez que institucionalmente são possíveis acertos diretos do prefeito com o MEC via delegado ou delegada da Demec, em parceria ou não com o deputado cuja clientela municipal o prefeito ajuda a atender. Mas o aspecto mais bizarro da nova sistemática é que sequer as Demecs detêm com exclusividade a competência de avaliação dos pedidos, uma vez que a referida instrução afirma que estes deverão ser entregues preferencialmente na delegacia regional do MEC. Ou seja, diante de alternativas diversificadas de negociação, nada impede que deputados e prefeitos entreguem diretamente ao Ministro ou ao Presidente da República seus pleitos de recursos, o que evidencia o padrão máximo de centralização e atrelamento político das decisões educacionais, talvez nunca antes existente no país”[Mello e Silva (1992)].

Completando o quadro das possíveis parcerias políticas e arranjos institucionais pretendidos pela direção do MEC, havia a possibilidade explícita aberta pela instrução normativa de concessão de recursos a projetos de entidades particulares, o que legalizou o atendimento de interesses relativos a lógica política particularista e imediatista da direção ministerial.

Mello e Silva (1992) chamam a atenção para o que caracteriza o padrão de gestão, deste início da década, ser o fato de que uma única resolução (Instrução Normativa 1), “válida para estados e municípios de realidades díspares como o Brasil, sequer se dá o trabalho de indagar se a pré-escola e a educação especial já não estão eventualmente bem atendidas, ou mesmo não estando, se constituem prioridades nas suas pautas e planos governamentais. Ou seja, como não se acionam instâncias ou mecanismos intermediários de acordos para que o país chegue a algum consenso sobre suas prioridades, o padrão de gestão, além de fragmentado e autoritário, desrespeita o princípio federativo”.

Portanto, em torno do FNDE se estruturou um aparato institucional complexo, em que se adaptou um sistema de representação de interesses que incluía desde representações coletivas — Fenen, Fiesp e Consed — e individualizadas, que podiam ter acesso às decisões de gasto formal ou informalmente, prevalecendo, no entanto, o acesso informal pelas “negociações políticas” que envolviam, principalmente, os gastos para a construção e equipamentos de escolas. O centro de decisão ficou claramente definido, indicando a todos os atores para onde dirigir suas reivindicações e exercer pressões para atendimento de suas demandas. Entre os atores mais importantes e capazes de influenciar o processo de gasto, constatou-se, na década de 80, que as empresas contribuintes estavam satisfeitas com a estrutura de decisão estabelecida. As escolas privadas, mesmo não estando completamente satisfeitas, não conseguiram aglutinar forças suficientes para reverter o quadro institucional vigente, no sentido de atender a seus interesses de expansão do sistema e aumentar sua lucratividade. Os dirigentes e a burocracia do FNDE não tinham do que reclamar, e, mesmo diante dos conflitos interburocráticos constantes com a SEF, mantinham o processo de gasto sobre seu controle. Para os dirigentes centrais do MEC, este formato permitiu o atendimento de grande parte das demandas de sua clientela política.

5.3 - O Processo de Gasto do (Antigo) FNDE a Partir de 1995

Em 1º de janeiro de 1995, iniciava-se o Governo Fernando Henrique Cardoso e as primeiras declarações dos novos dirigentes do MEC reiteravam a sua proposta dos cinco compromissos básicos, elegendo como prioridade a educação fundamental que foi introduzida na agenda pública brasileira como amplo reconhecimento de que o problema educacional é uma questão central para o desenvolvimento e que exige inovações urgentes, com a participação de amplos segmentos da sociedade para seu enfrentamento.

Para cumprir essa determinação e assegurar uma educação de qualidade para todos, de acordo com MEC/FNDE (1997), era necessário redirecionar a atuação do Ministério, com base nas seguintes diretrizes:

- a) o papel central do MEC é estimular e coordenar o processo de melhoria da qualidade do ensino, promovendo a equidade;
- b) o MEC deverá executar cada vez menos e exercer cada vez mais uma função de articulação na coordenação da ação dos estados e municípios;
- c) o papel redistributivo do MEC será orientado no sentido de diminuir as desigualdades regionais e locais, priorizando o atendimento da população mais pobre; e
- d) todas as ações serão orientadas com vistas à descentralização crescente, com o objetivo último de atingir diretamente a escola, contribuindo para o fortalecimento da sua gestão.

Tal proposta tinha declaradamente os alicerces nos princípios de acesso, qualidade e eficiência do sistema educacional, combinados à descentralização e à redução das desigualdades regionais. A partir destes princípios gerais, o processo de gasto desse setor deveria ser regido por três grandes diretrizes. A primeira era a afirmação do papel do MEC, que foi alçado a uma função *normativa, redistributiva e supletiva*. A segunda eram a *regularização* e a *expansão* do fluxo de recursos para o financiamento de educação fundamental, por meio da efetivação das obrigações de estados e municípios para com a educação da população, fazendo se respeitar os limites mínimos estabelecidos na vinculação prevista no art. 212 da Constituição Federal. A terceira seriam a *descentralização* e a *desconcentração* com o reordenamento do uso dos recursos institucionais e legais em vigor, estabelecendo-se novos padrões de relacionamento e desempenho do instrumental que opera a ação no setor e adequando-os às idéias de descentralização administrativa, de desconcentração do poder, com especial destaque para que, nas articulações interinstitucionais, fosse ressaltado o papel preponderante da escola como foco principal de atuação e grande agente mobilizador.⁴⁵

⁴⁵ A centralização de recursos na escola consta como um dos 42 projetos do programa de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso: “Brasil em Ação”. Este procura destacar a partir do Plano Plurianual, dentre um conjunto de projetos, aqueles que realmente mereciam atenção especial por parte do governo. De acordo com MPO (1997), “há um projeto nacional, que não é do governo é do país” (...).

Esta proposta, pelo lado da afirmação do papel normativo, redistributivo e supletivo do MEC, tinha respaldo nos novos princípios que vieram a ser estabelecidos pela EC/14⁴⁶ que determinou uma nova diretriz para o ensino fundamental, ao reescrever o art. 211, parágrafo 1º: “A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função *redistributiva* e *supletiva* de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios”. Esta é uma estratégia empregada pela nova coalizão à frente do MEC, no sentido de forçar a consolidação de um bloco de recursos para, com isso, buscar soluções para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização do magistério, além de revelar desconfianças e preocupações dessas forças com respeito ao efetivo cumprimento das disposições constitucionais pelos representantes das instâncias governamentais estaduais e municipais. A grande expectativa é de que um melhor desempenho educacional pode ser atingido mediante o aumento dos recursos destinados à educação e o aumento da eficiência com que estes são utilizados,⁴⁷ ou seja, o MEC espera que, com a criação do fundo, as medidas de desempenho, tais como taxa de repetência e evasão, venham a se reduzir, a proporção de crianças fora da escola seja eliminada e haja melhoria substancial no rendimento escolar dos alunos, com aumento da escolaridade da população brasileira e melhoria da qualidade da educação.

Quanto a expansão e regularização do fluxo de recurso tinha respaldo nas novas características da estrutura de financiamento dos gastos do ensino fundamental por parte dos estados e municípios, que sofrera uma alteração fundamental: a subvinculação efetuada pela Emenda Constitucional 14/96 e conseqüente regulamentação infraconstitucional. Estas modificações indicavam grande possibilidade de expansão e regularização da capacidade de gasto para o ensino fundamental.

A descentralização do processo de gasto estava garantida apenas nas regulamentações das fontes de financiamento e nos programas a serem desenvolvidos pelo Ministério, que eram bastante genéricos e, até então, haviam

⁴⁶ Uma das linhas de ação prioritária adotada pelo MEC foi a criação de um fundo contábil, em que transitariam os recursos relevantes para o financiamento do ensino fundamental. Para tanto, em 1996, o governo encaminhou e foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional 14 (EC-14/96) que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Essa emenda reafirmou a necessidade de estados, Distrito Federal e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos e das que lhes forem transferidas na manutenção e desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% desses recursos no ensino fundamental, ao estabelecer uma subvinculação de 15% das receitas de impostos ao ensino fundamental.

⁴⁷ Draibe (1992) salientava que, desde meados dos anos 80, tornou-se moeda corrente a afirmação de que, no Brasil, gasta-se muito e mal. Ou, menos drasticamente, que se despende um significativo volume de recursos, mas de forma errada, mediante distorções e perversões tanto da estrutura de financiamento, quanto da forma e mecanismos de alocação dos recursos, o que estaria comprometendo a efetividade e a eficácia do gasto.

permitido a estruturação de um sistema decisório que dava ampla liberdade alocativa aos dirigentes ministeriais para o atendimento de demandas particularistas.

A estratégia dos dirigentes do MEC caminhou na direção de desestruturar a correlação de forças vigentes, pela utilização de todos os recursos de poder que estivessem disponíveis no Ministério, para favorecer ou prejudicar de modo diferenciado os diversos atores, à medida que os interesses destes coincidissem ou não com seus objetivos. Nesta perspectiva, perceberam que a estrutura de financiamento tinha algumas características que indicavam a possibilidade de gerar uma capacidade de gasto adicional, que poderia funcionar como importante elemento alavancador para convencimento e cooptação de políticos e dirigentes de executivos regionais e locais, sem a necessidade de contrariar os interesses dos diferentes atores que interagem com a política de educação fundamental. Exerceram, principalmente, seus poderes para efetuar alterações profundas na estrutura jurídico-institucional de financiamento, sem necessidade de maiores discussões, podendo realocar grande parte da capacidade de gastos de estados e municípios sem precisar tocar profundamente em seus próprios recursos e sem grandes alterações em sua programação — este foi o caso da criação do Fundef pelo MEC.⁴⁸

Estes aspectos tornaram possível o desenvolvimento de um sistema decisório sobre os gastos para educação fundamental, que eliminou as negociações políticas, e com isso a representação de interesses dos executivos estaduais e municipais e do sistema político tiveram que diminuir suas pressões e continuaram, em bem menor escala, a depender da criação e manutenção de canais de comunicação e articulação com o vértice superior do sistema, autorizados e geridos diretamente pelo ministro. Este eixo estruturador do processo de gasto, quando procurava a desestruturação da correlação de forças regionais e locais que vinham se moldando desde o início da década de 80, vinha de encontro às intenções políticas iniciais do novo governo.

Para fazer com que as linhas de conflito, interação e alianças fossem refeitas na direção pretendida, os novos dirigentes precisaram efetuar grandes mudanças no processo de gasto da educação fundamental, alterando e criando novos mecanismos decisórios herdados da gestão anterior. Um dos exemplos mais claros

⁴⁸ A criação do Fundef no entender de Negri (1997) representou “uma *minirreforma* tributária, introduzindo nos critérios de partilha e de transferências de parte dos recursos de impostos uma variável educacional — o *número de alunos*, equalizando o valor a ser aplicado por aluno, no âmbito da unidade da Federação. Essa variável, com certeza, vai reduzir as disparidades na qualidade do ensino, nas condições físicas das escolas e nos salários dos professores, pelo simples fato de a dependência administrativa do sistema escolar dos municípios ter à sua disposição o mesmo valor por aluno/ano”. Neste sentido o poder público ficou obrigado, em termos de gasto, a dar prioridade ao ensino fundamental obrigatório de oito anos com a pretensão de:

- a) aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro no setor;
- b) garantir aumento de recursos;
- c) implementar uma política redistributiva de correção de desigualdades regionais e sociais;
- d) dar visibilidade à gestão dos recursos; e
- e) valorizar o magistério.

Para maiores esclarecimentos sobre o Fundef, ver Castro (1998).

desse encaminhamento foi a criação do PMDE e as alterações processadas no Pnae.

Neste sentido, o Governo FHC criou o Comunidade Solidária, a partir do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), como uma estratégia de articulação e coordenação das ações governamentais de combate à pobreza e à exclusão social (criado pelo Decreto 1.366, de 12/1/95). Tratou-se de um mecanismo utilizado pela esfera federal para estimular a parceria entre os três níveis de governo e a sociedade em suas diversas formas de organização e expressão, para a melhoria da gestão dos programas selecionados em função de seu impacto positivo sobre as condições de vida da população mais pobre; o incentivo a novas formas de parceria; e a focalização das ações em favor das áreas e populações mais necessitadas.

Os programas do MEC que passaram a fazer parte do Comunidade Solidária estavam localizados em duas áreas específicas: *a)* apoio à educação infantil e ao ensino fundamental, que incluíam os seguintes programas: educação básica — projeto Nordeste; educação infantil (SEF); repasse direto às escolas — PMDE (FNDE); educação aberta à distância (FNDE); material escolar (FAE); transporte escolar (FAE); e saúde do escolar (FAE); e *b)* alimentação, com o programa da merenda escolar.

Os princípios que regeriam o processo de gastos desses programas deveriam ser o da solidariedade, parceria e descentralização. Tratava-se de um processo em que o governo federal buscava uma nova forma de gerenciar um elenco de programas prioritários, executados em diversos ministérios setoriais, buscando evitar a centralização das decisões, a superposição das ações e a pulverização de recursos — práticas que sempre redundaram em ineficiência, descontinuidade, desperdício de recursos e clientelismo. A operacionalização dessa proposta é garantida pela interação permanente entre o conselho, a secretaria executiva, os ministérios setoriais, os governos estaduais e municipais e a sociedade civil, que formam a rede Comunidade Solidária.

Neste sentido, no primeiro ano de sua implementação, 1996, a secretaria executiva do Comunidade Solidária agiu nas seguintes linhas de atuação: *a)* visita aos estados e reuniões de trabalho com os interlocutores ministeriais para consolidar a rede de parceria do Comunidade Solidária e encontrar soluções conjuntas para os diversos entraves que emperravam o bom desempenho dos programas; *b)* busca de soluções para o problema da inadimplência dos estados e municípios; *c)* acompanhamento do orçamento, que permitiu que, em 1996, dos recursos orçamentários da agenda básica 83 fossem comprometidos; e *d)* melhoria do sistema de acompanhamento e divulgação das ações de forma a permitir correções de rumo nos programas e facilitar o controle social.

No primeiro momento, até 1996, no interior do MEC foram mantidas a fragmentação e a baixa articulação institucional dos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento da educação fundamental, mas procurou-se fortalecer o papel do FNDE, com o conseqüente enfraquecimento da SEF. A direção inicial da ação

ministerial na arena setorial do ensino fundamental consistiu na manutenção, no âmbito interno do Ministério, de parte da estrutura institucional de decisão vigente, sem a criação de inovações ou transformações institucionais que poderiam representar fatores de conflitos. Por isso, órgãos como FAE, FNDE, SEF e a gerência dos acordos,⁴⁹ que tratavam de fragmentos da política de educação fundamental, se alinhariam à nova política, mas mantendo seus canais próprios e independentes de comunicação e estratégias de trabalho diversificadas.

Por outro lado, o FNDE foi incentivado a ampliar seu controle sobre suas fontes de financiamento, principalmente com medidas ligadas à arrecadação do salário educação,⁵⁰ nesta perspectiva de aperfeiçoar os procedimentos arrecadatórios, procurou-se implantar programas automatizados que possibilitassem o cruzamento de informações com vista à identificação de contribuintes em situação de irregularidade e à conseqüente emissão de cobranças, além disso procurou-se estabelecer, junto ao Banco do Brasil, procedimentos operacionais relativos à definição da nova sistemática de processamento de informações, via documentos de arrecadação, de modo a atender às peculiaridades do FNDE, possibilitando a transmissão *on-line* das informações relativas à arrecadação diária do salário educação, que tinha sido de R\$ 2,26 bilhões, em 1994, e saltou para R\$ 2,52 bilhões, em 1995, correspondendo a um crescimento de 13,74%, em termos reais [ver MEC/FNDE (1996)].

Devido a essa estratégia observa-se, de acordo com os dados da Tabela 3, que o FNDE, que representava, em 1995, 13% da capacidade de gasto do MEC passou a quase 17% em 1997, refletindo o seu maior controle de recursos e o crescimento acelerado de sua capacidade de gasto, uma vez que os recursos do MEC cresceram apenas 4% enquanto os do FNDE chegaram a 33%, o que o manteve como um dos mais importantes órgãos federais de financiamento da educação, principalmente da fundamental.

Na relação do Ministério com as demais esferas de governo as alterações do sistema decisório que foram encaminhadas ao FNDE, principalmente as decorrentes do PMDE, dificultavam as negociações “caso a caso” e o atendimento dos interesses particularistas, uma vez que os recursos eram distribuídos diretamente para as escolas, o que diminuía bastante a capacidade de estados e municípios em procurar captar recursos de forma desarticulada e fragmentada, apresentando “projetos” para financiamento de itens específicos das suas necessidades educacionais.

⁴⁹ Nesta mesma linha estavam as estruturas burocrático-administrativas de implementações de acordos internacionais que se transformaram em estruturas paralelas e independentes, em geral mantendo suas decisões diretamente vinculadas ao Ministro de Estado.

⁵⁰ Desde o início da década de 90 tem-se observado um constante crescimento real do salário educação. Assim, de acordo com FNDE (1996), no período 1992/95, a arrecadação cresceu 42,9%, sendo que os maiores níveis ocorreram nas regiões Norte e Nordeste, respectivamente, 57% e 51,6%, enquanto a região Sudeste apresentou, no período, o menor índice de crescimento (40,2%).

Tabela 3

Gastos Efetivos do MEC e FNDE — 1995/97

(Em R\$ Mil)

Anos	MEC		FNDE		(b/a)
	Valor (a)	Participação %	Valor (b)	Participação %	
1995	9.278.708	100,0	1.202.436	100,0	13,0
1996	9.517.306	102,6	1.356.293	112,8	14,3
1997	9.642.719	103,9	1.599.666	133,0	16,6

Fonte: FNDE.

A promoção das inovações incentivou maior descentralização na mecânica de tomada de decisão, na direção das escolas. Com isso, o conflito interburocrático entre o FNDE e a SEF perdeu impulso e forneceu ingredientes que favoreceram a posição do FNDE, que passou a contar com mais independência e força na tomada de decisão, pela proximidade ao Ministro de Estado. Conseqüentemente, ocorreu um progressivo enfraquecimento da posição da SEF, tanto em nível da formulação, quanto do controle das suplementações dos gastos do PTA. Assim, as atividades de distribuição dos recursos para a educação fundamental que não fossem decididas na elaboração do PTA passaram, de fato, ao controle do FNDE, tanto na figura de seu diretor executivo, quanto do ministro. O FNDE, revigorado em seu papel, tinha como principal função prover “fundos” compatíveis com as demandas de gastos relativos a obras e aquisição de equipamentos escolares, do interesse político dos dirigentes do Ministério e dos parlamentares ligados a essa facção da coalizão governante quanto aos programas de descentralização de recursos do tipo do PMDE.

Os dirigentes do MEC, naquele momento, conseguiram diminuir a comunicação diretamente com as instâncias político-administrativas, de modo que os benefícios políticos advindos da aplicação dos recursos não seriam mais divididos entre os dirigentes municipais “fiéis” ou “cooptados” e seus “patronos” federais, subtraindo a influência dos executivos estaduais, antigos depositários da confiança dos dirigentes locais. O que diminuiu a magnitude da utilização da transferência de recursos via “cooperação” financeira para os municípios, como mecanismo que possibilitava a montagem e desenvolvimento de um poderoso sistema de atendimento de clientela.

A operação dessa política de gasto não ocorreu sem conflito, pois ficou evidente aos governos estaduais, principalmente aqueles não alinhados com os dirigentes do MEC e sua extensão parlamentar, que teriam dificuldades para negociar e aprovar “projetos” de seus interesses. Neste sentido, a descentralização para as escolas foi criticada por alguns dirigentes, pois ao privilegiar o seu contato direto com as escolas, sem respeitar as decisões e opções políticas traçadas pelas unidades federadas, o MEC em sua atuação direta afrontou a autonomia dos estados de organizar seus sistemas de ensino em antagonismo com a suposta intenção de descentralização. Apesar desse nível de discordância, da quantidade de conflitos, atritos e pressões dos dirigentes estaduais e daqueles parlamentares que viam seus pedidos negados em nenhum momento a posição dos dirigentes do Ministério tornou-se insustentável.

Foi criado no interior do FNDE, através de seu conselho deliberativo, em 10 de maio de 1995, mediante Resolução Normativa nº 12, o PMDE, que ficou conhecido por Programa de Repasse de Recursos Diretamente às Escolas (dinheiro na escola), sendo, para 1996, disciplinado pela Resolução nº 04, de 14/02/96, com o objetivo de iniciar a correção de rumos dos mecanismos de transferências de recursos do FNDE e, primordialmente, aportar recursos diretamente às escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental, para atendimento de suas necessidades imediatas de manutenção e de projetos educativos específicos de sua iniciativa. Para modificar o padrão vigente de gestão escolar, fundado na passividade da escola e de sua comunidade, procurou-se alterar a anterior prática clientelista e de “balcão de negócios” que pautava a distribuição de recursos da quota-parte federal do salário educação,⁵¹ por critérios universalistas e, simultaneamente, redistributivos de transferências federais negociados.

O aparato jurídico-institucional de sustentação do PMDE permite que em seu processo político-administrativo se transfiram, anualmente, recursos financeiros às escolas públicas municipais e estaduais de ensino fundamental, destinados a agilizar pequenas despesas com o funcionamento da escola e a manutenção física dos prédios escolares. Para tanto, os dirigentes ministeriais não pouparam esforços mobilizando, de acordo com a Tabela 4, um montante de recursos que só foi aumentando, desde R\$ 230 milhões, em 1995, até R\$ 280 milhões, em 1997 —, o que representa um crescimento de 22%.

O PMDE destina a cada escola um montante de recursos definido segundo o porte do estabelecimento e sua localização regional. Os valores, como pode ser observado na Tabela 5, variam, por escola, de um mínimo de R\$ 500 (escolas com 100 alunos ou menos) a um máximo de R\$ 10,50 mil (escolas com 2 mil alunos ou mais), nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, em 1995. Os valores por escola são alterados para mais em 1997, com o máximo atingindo R\$ 14,50 mil. Nas regiões Norte e Nordeste, o valor é 50% maior, variando de R\$ 600 a R\$ 15 mil, em 1996; para o ano seguinte, de acordo com a Tabela 5, estes valores são alterados para mais, com o máximo atingindo R\$ 19 mil. Ou seja, o primeiro critério garante uma orientação universalista ao repasse de recursos, enquanto o segundo enfatiza a ação redistributiva e compensatória de desigualdades regionais por parte do governo federal.

Os novos dirigentes do Ministério entendiam que no processo de gasto do PMDE “a melhor política para o uso eficiente dos recursos em benefício dos alunos consiste em repassá-los diretamente às escolas, uma vez que os diretores, professores e a comunidade escolar em geral, por se acharem mais próximos da realidade local, reúnem melhores condições para definir as necessidades das unidades escolares a que estejam vinculados e, por conseguinte, a racional utilização dos recursos. (...) Este procedimento alicerça-se nos princípios da moderna teoria pedagógica que recomenda a garantia de maior autonomia administrativa para as escolas” [MEC/FNDE (1995)].

⁵¹ A respeito das práticas político-administrativas existentes no processo de gasto do salário educação na década de 80, ver Castro (1997).

Tabela 4
Resultados do PMDE — 1995/97

Especificação	1995 (a)	1996 (b)	1997 (c)	(b/a)	(c/a)	(c/b)
1 - Total de Escolas	144.306	167.760	106.711	16	-26	-36
1.1 - Escolas com UEX	11.643	27.426	48.266	136	315	76
Estadual	7.017	20.322	28.550	190	307	40
Municipal	4.626	7.104	19.045	54	312	168
ONG	-	-	671	-	-	-
1.2 - Escolas sem UEX	132.663	140.334	58.445	6	-56	-58
Estadual	33.892	22.974	9.090	-32	-73	-60
Municipal	98.771	117.360	49.355	19	-50	-58
2 - Número de Alunos	28.350.229	31.287.583	26.672.800	10	-6	-15
3 - Recursos Transferidos (R\$ Mil)	229.348	259.743	279.428	13	22	8
UEXs			212.991	-	-	-
Secretarias Estaduais			18.077	-	-	-
Prefeituras Municipais			48.360	-	-	-

Fonte: FNDE.

Além disso, essa política de gasto correspondia a uma perspectiva adotada da nova direção ministerial que reconhecia que o papel do governo federal não pode nem deve ser o de criar escolas, mantê-las e remunerar professores. Incumbe-lhe, entretanto, prestar assistência financeira supletiva aos sistemas estaduais e municipais de ensino mediante alguns tipos de processos de descentralização de recursos financeiros.⁵²

O diagnóstico efetuado pela nova direção ministerial da situação do processo de gasto desenvolvido no FNDE mostrava que ocorriam grandes perdas de recursos entre as pontas do sistema, em grande parte, devido às complicações dos processos político-administrativos que envolviam os gastos comandados pelo FNDE,⁵³ daí a “necessidade de serem adotadas medidas racionalizadoras que resultem na simplificação e celeridade dos procedimentos operacionais, de forma que os recursos não se percam em longos trâmites burocráticos antes de chegarem às escolas” [MEC/FNDE (1995)].

⁵² Os processos de descentralização são entendidos como fluxos dos recursos financeiros que perpassam a estrutura federativa do governo e as respectivas redes educacionais. Os procedimentos de descentralização — entendidos como formas de atuação das secretarias estaduais e das prefeituras municipais —, foram estabelecidos na Resolução nº 12, de maio de 1995, e detalhados pelo FNDE no *Manual de Procedimentos — Procedimentos Relativos às Transferências de Recursos às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino Fundamental*.

⁵³ Necessidade de apresentação de projetos técnicos detalhados para obtenção, às vezes, de poucos recursos financeiros, intermináveis intermediações políticas para conquista e recebimento dos recursos.

Tabela 5

Valor Anual por Escola do PMDE — 1995/97

(Em R\$ 1)

Alunos/Escola	1995						1997						(f/h)	(e/a)	(g/c)	
	Norte/NE/CO			SE/Sul			Norte/NE/CO			SE/Sul						
	Total (a)	Médio (b)	%	Total (c)	Médio (d)	%	(a/c)	Total (e)	Médio (f)	%	Total (g)	Médio (h)				%
< 50	600	24	100	500	20	100	120	600	24	100	500	20	100	120	100	100
51 - 100	1.000	13	167	700	9	140	143	1.300	17	217	1.100	15	220	118	130	157
101 - 250	2.000	11	333	1.400	8	280	143	2.700	15	450	1.800	10	360	150	135	129
251 - 500	3.000	8	500	2.100	6	420	143	3.900	10	650	2.700	7	540	144	130	129
501 - 750	5.000	8	833	3.500	6	700	143	6.300	10	1.050	4.500	7	900	140	126	129
751 - 1.000	7.000	8	1.167	4.900	6	980	143	8.900	10	1.483	6.200	7	1.240	144	127	127
1.001 - 1.500	8.000	6	1.333	5.600	4	1.120	143	10.300	8	1.717	8.200	7	1.640	126	129	146
1.500 - 2.000	11.000	6	1.833	7.700	4	1.540	143	14.400	8	2.400	10.000	6	2.000	144	131	130
> 2.000	15.000	7	2.500	10.500	5	2.100	143	19.000	8	3.167	14.500	6	2.900	131	127	138

Fonte: FNDE.

A estratégia de implementação e operacionalização do PMDE teve como princípio a configuração de parcerias, o que exigiu dos dirigentes centrais a predisposição para conformação de entendimentos com os demais dirigentes das secretarias de educação estaduais e municipais, na perspectiva de que a soma de esforços das três esferas de governo garantissem a melhoria das condições de funcionamento das escolas, visando universalizar a acessibilidade das escolas ao programa, independentemente da sua forma organizacional, sua localização ou sua capacidade de atendimento, e dar celeridade às ações.⁵⁴

⁵⁴ Neste sentido o PMDE previa para as secretarias estaduais de educação e prefeituras municipais as seguintes formas de alternativas de participação:

a) a secretaria estadual é a conveniente/executora — ou seja, ela celebra convênio (conveniente) com o FNDE (concedente) e ao mesmo tempo é de sua responsabilidade receber e executar (UEX) os recursos destinados ao atendimento das escolas estaduais que não tenham UEXs próprias. Neste caso o FNDE libera os recursos financeiros globais diretamente à Secretaria de Educação (Seduc), que se responsabiliza pela execução físico-financeira destes recursos. Podem ocorrer dois tipos de ações: *a)* a Seduc compra e/ou contrata centralmente os bens e serviços e os transfere para as escolas que foram incluídas no pedido de recursos; e *b)* a Seduc transfere os recursos financeiros e a execução (compra e contratos de serviços) para algumas escolas de acordo com os interesses predominantes;

b) a secretaria estadual de educação atuava como conveniente e a executora é a UEX própria de cada escola — a secretaria celebra convênio (conveniente) com o FNDE, formalizando o atendimento às escolas estaduais, municipais ou municipalizadas que tenham UEXs próprias, bem como escolas municipais ou municipalizadas cuja UEX seja a própria prefeitura municipal e esta tenha optado pela celebração de convênio com a secretaria de educação; neste caso, a execução físico-financeira é realizada diretamente pelas unidades de execução próprias. De acordo com o *Manual de Procedimentos*, as liberações de recursos serão efetuadas pelo FNDE, diretamente às UEXs, em relação à programação financeira, ou seja, o repasse dos recursos financeiros cairia diretamente nas contas dessas unidades de execução, sem passar pelos cofres estaduais. Apesar disso as secretarias estaduais de educação seriam as encarregadas de realizar a prestação de contas junto ao FNDE;

c) a secretaria estadual de educação atuava como conveniente e a prefeitura atua como subconveniente e UEX — situação em que o município opta pela participação do programa por intermédio do governo estadual, o qual subconvenciona com a prefeitura (subconveniente), que recebe e executa os recursos destinados ao atendimento das escolas municipais ou municipalizadas que não tenham UEXs próprias. A figura da *subconveniente* é que permite que os municípios possam participar do programa por intermédio do governo estadual — neste caso o convênio com o FNDE é realizado pela secretaria estadual de educação, que então subconvenciona com a prefeitura. Este é um caso típico realizado por prefeituras que estão inadimplentes junto ao governo federal, que, ao se utilizar deste expediente, conseguem obter recursos federais;

d) a prefeitura é a subconveniente/executora — situação em que os municípios optam pela participação no programa por intermédio do governo estadual, o qual subconvenciona com a prefeitura (subconveniente), interessada nessa forma de participação, de modo a formalizar o atendimento das escolas municipais e municipalizadas que tenham UEXs próprias;

e) a prefeitura atuava como conveniente e UEX — quando a prefeitura opta pela celebração de convênio (conveniente) diretamente com o FNDE, além disso é quem recebe e executa física e financeiramente (executora) os recursos destinados ao atendimento das escolas municipais ou municipalizadas que não tenham UEXs próprias; e

f) a prefeitura atuava como conveniente e a executora é a UEX própria de cada escola — situação em que a prefeitura optou pela celebração de convênios (conveniente) diretamente com o FNDE, formalizando o atendimento às escolas municipais ou municipalizadas que tenham UEXs próprias. A execução físico-financeira é realizada diretamente pelas unidades de execução próprias, e o FNDE efetua o repasse dos recursos financeiros diretamente para a conta dessas unidades de execução, sem passar pelos cofres municipais. No entanto, as prefeituras é que são encarregadas de realizar a prestação de contas junto ao FNDE.

Os recursos para as escolas que possuem entes representativos capazes de administrar essas atividades — as APMs, caixa escolar ou conselho escolar, que dirigiam as UEXs⁵⁵ próprias das escolas — são lhes feitos repasses diretos dos recursos correspondentes; quando não, mediante uma sistemática própria de formação de parcerias, o FNDE e as secretarias estaduais de educação ou prefeituras que, atuando como convenientes,⁵⁶ celebram convênios para que tais recursos possam chegar às escolas, efetivando o princípio de descentralização da gestão educacional que é a linha mestra do programa.

Desta forma os dirigentes do ministério incluíram e deram poder de comando sobre uma parcela razoável de recursos, procurando destruir, por um lado, as estruturas de poder vigentes e, por outro, fortalecer a autoridade de um novo ator no processo de gasto do ministério. Esta estratégia política vai se refletir em grande impulso que os dirigentes do FNDE vão dar para a criação nas escolas das UEXs, por isso, de acordo com os dados da Tabela 4, de um universo de 11.643 UEXs, em 1995, passaram a 27.426, em 1996, o que representou um acréscimo de 15.783 UEXs, correspondendo a um crescimento de 136%, sendo que a maioria deste refere-se a UEXs estabelecidas em escolas estaduais (307%, sendo criadas cerca de 13 mil UEXs).

Os resultados da avaliação do PMDE, realizados por Nepp (1998), mostram que a implementação do programa experimentou várias modalidades de descentralização dos recursos, uma vez que uma proporção de escolas não possuía a adequada estrutura de um órgão colegiado apto a operar como UEX. Entretanto, já no segundo ano de operação do programa, predominaram acentuadamente as formas mais radicais de descentralização e autonomização gerencial das escolas.

Como pode ser observado na Tabela 6, 53,8% das escolas brasileiras já se encontram na modalidade mais acentuada de descentralização do programa (repasso direto para as UEXs), outros 29,7% executaram os gastos sob a forma de suprimento de fundos e apenas 14% das escolas participaram sob uma modalidade fraca e passiva de descentralização, com os recursos ficando inteiramente na esfera de administração superior. Portanto, em 1996, segundo ano de implementação do programa, já se havia generalizado para 83,5% das escolas a forma inédita de gestão autônoma de recursos por parte das escolas públicas (repasso direto e suprimento de fundos). Observa-se, ainda na Tabela 6, que a descentralização tem especificidades ligadas à dependência e ao porte das escolas, assim as escolas estaduais (65,6%) e grandes (61,9%) foram mais radicais no

⁵⁵ Existem dois tipos: a) *UEX própria* quando se refere às entidades de direito privado, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar. Em geral são consideradas representantes da comunidade escolar, que participam do processo, as caixas escolares, os conselhos escolares ou a APM; b) a *conveniente/executora* quando a própria conveniente — secretaria estadual de educação ou a prefeitura municipal que assumirá este papel como conveniente/executora, na inexistência da referida entidade —, responsável pelo recebimento da execução dos recursos financeiros transferidos pelo concedente.

⁵⁶ Entidade responsável — governo estadual, representado pela secretaria estadual de educação, ou a prefeitura municipal — em firmar convênio com o *concedente*, que neste caso é o FNDE, enquanto autarquia vinculada ao MEC, responsável pelo financiamento do programa, mediante transferência dos recursos às UEXs e pelo acompanhamento e fiscalização.

processo de descentralização que as escolas municipais (27,4%) e pequenas (39,8%).

Tabela 6

Modalidades de Descentralização segundo as Formas de Recebimento dos Benefícios, por Dependência Administrativa, Porte da Escola e dos Municípios — 1996

(% das Escolas Urbanas)

Categorias de Escolas	Formas de Recebimento		
	UEX	Suprimentos de Fundos	Materiais e Serviços
Total de Escolas	53,8	29,7	14,1
Escola Estadual	65,6	29,5	3,1
Escola Municipal	27,4	30,3	38,7
Escolas Grandes	61,9	28,7	8,6
Escolas Médias	49,9	32,9	13,9
Escolas Pequenas	39,8	25,0	30,7
Municípios Grandes	48,3	34,2	14,9
Municípios Médios	52,8	29,6	15,3
Municípios Pequenos	63,5	22,4	11,9

Fonte: Nepp/Unicamp.

De acordo com Nepp (1998), o PMDE desde seu início foi acompanhado de forte adesão por parte dos agentes implementadores localizados no âmbito das escolas, assim como vinham apresentando acentuados graus de satisfação dos que dele mais diretamente se beneficiam, é o que demonstram os indicadores de eficiência social. Assim, o programa ganhou ampla base de apoio expressa pela opinião dos diretores das escolas que eram fortemente favoráveis à sua concepção e ao seu desempenho, uma vez que cerca de 86% deles achavam que o programa atendeu total ou parcialmente às maiores prioridades de suas escolas e apenas 7% manifestaram-se contrariamente. É quase consensual o reconhecimento de que as escolas necessitam de um programa nesses moldes, sendo que 3/4 dos diretores entendem ocorrer melhor atendimento das necessidades das escolas quando gozam de maior autonomia de gestão, que é desejado por 95% dos diretores de escolas que não a possuem.⁵⁷ Por outro lado, o programa também estimulou fortemente a institucionalização da participação social, ao determinar que, a partir

⁵⁷ De acordo com Nepp (1998), o panorama social das escolas, encontrado na pesquisa, revelou-se bastante razoável, sugerindo ter se tornado mais densa a malha do tecido social em que se apóia a comunidade escolar. Verificou-se que:

- a) 83,3% das escolas urbanas brasileiras contavam com um ou mais órgãos representativos;
- b) 58% das escolas contavam com órgãos que já cumpriam funções de UEX;
- c) 28,5% das escolas estavam em processo de institucionalização de sua UEX;
- d) cerca de 70% das escolas já acumulavam experiência na gestão de recursos financeiros; e
- e) 74,1% das escolas que receberam os recursos via UEX afirmaram que suas unidades foram atuantes e auxiliariam na execução do programa.

de 1997, apenas receberiam recursos as escolas que já tivessem criado e registrado suas UEXs.⁵⁸

Em realidade esse aporte adicional de recursos financeiros para gestão das unidades de ensino tem duplo efeito. Primeiro, fortalece a capacidade de iniciativa dos diretores e docentes das escolas e a participação dos pais e de membros da comunidade na definição dos objetivos e dos rumos da gestão escolar, na medida em que precisam discutir e tomar decisões que configurem seus projetos. Segundo, elimina grande parte dos tortuosos caminhos burocráticos seguidos pelas transferências operadas pelo PTA, permitindo que o dinheiro esteja à disposição da escola mais rapidamente, isto porque de fato estes recursos se destinam a complementar aqueles despendidos e efetuados pelos estados e municípios no custeio das escolas, mas que tinham que ser pleiteados e aguardar todo o processamento das transferências intergovernamentais e das licitações, compras e distribuição, até poderem ser repassados, já em espécie, para as unidades escolares.

Tendo em vista a natureza supletiva deste programa, a utilização dos recursos deve ser direcionada ao custeio das despesas das escolas, os quais poderão ser utilizados em quaisquer das seguintes finalidades: *a)* manutenção e conservação do prédio escolar; *b)* aquisição de material necessário ao funcionamento da escola; *c)* capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação; *d)* avaliação de aprendizagem; *e)* implementação de projeto pedagógico; *f)* aquisição de material didático-pedagógico; e *g)* desenvolvimento de atividades educacionais diversas. Como os recursos se destinam ao custeio das despesas administrativas da escola, procurou-se vetar expressamente que os recursos fossem utilizados no pagamento de pessoal, qualquer que seja o regime empregatício, forma esta que pretendia evitar a qualquer custo que os gastos fossem utilizados para atendimento de novas clientelas.

Por outro lado, evitou-se o favorecimento das escolas maiores e melhor organizadas ou de estados e municípios com melhor desenvoltura na preparação de projetos por parte de sua burocracia especializada e de penetração nos círculos decisórios federais devido aos laços políticos de seus dirigentes regionais e locais — fato que marcou a existência do PTA, como bem mostrou Gomes (1991) —, ao se estabelecer um critério de distribuição dos recursos que levou em conta o tamanho do alunado atendido pelas escolas participantes e o nível de desenvolvimento da região geográfica em que estão situadas, critérios esses baseados nos princípios redistributivos do salário educação, de modo a oferecer um valor mais expressivo para as escolas localizadas nas regiões mais carentes, conforme se verifica na Tabela 5.

⁵⁸ Até 1996 o PMDE “mostrava-se ainda muito formal a participação da UEX na gestão dos recursos. Examinada, por exemplo, a distribuição das funções do programa no interior da unidade escolar, verificou-se que em mais de dois terços das escolas era o diretor quem as executava de fato. Apenas 10% das escolas contavam com um órgão colegiado que, na opinião do diretor, exercia plenamente as tarefas do PMDE. Como condição de efetividade do programa, a participação da comunidade escolar não havia ainda desempenhado, até 1996, o papel central que lhe foi atribuído na concepção original do programa” [Nepp (1998)].

Assim, à medida que nos sistemas estaduais e municipais são aperfeiçoados os mecanismos de identificação e elaboração de projetos escolares e maior número de escolas vai sendo selecionado para incorporar-se ao programa — que alcançou, em 1997, um total de 106.711 estabelecimentos —, o volume de recursos repassados cresceu em todos os anos, de acordo com a Tabela 4, mostrando a intenção dos dirigentes do MEC de que o PMDE é um bom substituto dos mecanismos tradicionais do tipo PTA.

Mesmo possuindo esta prioridade, continuou-se a ter uma política de gasto na direção da esfera administrativa estadual e municipal, que foi em grande parte técnico-administrativa, dando seqüência à estratégia anterior, com os novos dirigentes mantendo a sistemática da programação do PTA, com o mesmo nível de detalhamento para a distribuição dos recursos. Passava-se a idéia, de acordo com a *Sistemática de Financiamento do Ensino Fundamental — 1997*, de o PTA ser o instrumento por excelência para realização do planejamento das ações dos estados que seriam financiadas pelo FNDE. Utilizava-se a estratégia de procurar a racionalidade técnico-burocrática para conferir maior legitimidade à repartição dos recursos, diminuir as pressões dos dirigentes estaduais e manter o espaço de realização e existência da burocracia do Ministério, permitindo a continuidade de seus trabalhos e de seus salários.

O PTA junto ao SME é a linha de financiamento mais antiga administrada diretamente pelo antigo FNDE, sendo que o PTA era a de maior diversificação de interesses, destinando-se à complementação de meios para projetos de outros órgãos do MEC, para atender propostas de programas e projetos oriundos de estados, Distrito Federal e municípios. De acordo com a Tabela 7, no ano de 1995 foram gastos R\$ 406,3 milhões, sendo 47,45% destinados aos estados da região Nordeste.

No ano de 1996 os recursos gastos no PTA dobram, chegando a R\$ 998,8 milhões, representando aproximadamente 75% do orçamento do FNDE. Observa-se que houve, de um ano para outro, crescimento de recursos que foi mais que o dobro, sendo explicado pela inclusão de alguns programas no plano de 1996.

Além disso, era sob sua proposta de dotação orçamentária que incidiam numerosas emendas durante a tramitação do Projeto de Lei do Orçamento Geral da União. Os pleitos por seus recursos eram encaminhados ao FNDE e à SEF, ou, por vezes, diretamente ao Ministro de Estado. Em geral, a seqüência operativa básica tinha início com o Ministério, por intermédio das Demecs, recebendo grande quantidade de solicitações de recursos para o financiamento de ações ligadas ao ensino fundamental. A demanda era bastante superior à disponibilidade de recursos do FNDE, o que tornava necessário a realização de triagem dos projetos apresentados — no primeiro momento a habilitação documental e em

Tabela 7

Financiamento de PTAs — 1995/96

(Em R\$ Mil)

Unidade Federada	1995		1996		(c = b/a)
	Valor (a)	%	Valor (b)	%	
Brasil	406.290	100,00	998.824	100,00	146
Região Norte	16.898	4,16	67.793	6,79	301
Acre	323	0,08	5.369	0,54	1.562
Amapá	143	0,04	3.916	0,39	2.638
Amazonas	737	0,18	11.041	1,11	1.398
Pará	12.233	3,01	18.772	1,88	53
Rondônia	1.726	0,42	10.624	1,06	516
Roraima	224	0,06	4.483	0,45	1.901
Tocantins	1.512	0,37	13.588	1,36	799
Região Nordeste	192.768	47,45	300.213	30,06	56
Maranhão	35.524	8,74	15.899	1,59	-55
Piauí	21.526	5,30	32.202	3,22	50
Ceará	22.852	5,62	45.635	4,57	100
Rio Grande do Norte	12.761	3,14	20.895	2,09	64
Paraíba	15.359	3,78	20.864	2,09	36
Pernambuco	24.463	6,02	46.378	4,64	90
Alagoas	11.924	2,93	16.882	1,69	42
Sergipe	19.432	4,78	20.756	2,08	7
Bahia	28.927	7,12	80.702	8,08	179
Região Sudeste	28.498	7,01	114.381	11,45	301
Minas Gerais	5.748	1,41	36.436	3,65	534
Espírito Santo	1.440	0,35	15.916	1,59	1.005
Rio de Janeiro	11.560	2,85	17.944	1,80	55
São Paulo	9.750	2,40	44.085	4,41	352
Região Sul	15.206	3,74	79.085	7,92	420
Paraná	5.702	1,40	31.097	3,11	445
Santa Catarina	5.444	1,34	19.376	1,94	256
Rio Grande do Sul	4.060	1,00	28.612	2,86	605
Região Centro-Oeste	152.920	37,64	437.352	43,79	186
Mato Grosso do Sul	7.811	1,92	30.764	3,08	294
Mato Grosso	3.337	0,82	43.440	4,35	1.202
Goiás	395	0,10	22.270	2,23	5.538
Distrito Federal	141.377	34,80	340.878	34,13	141

Fonte: FNDE.

seguida a avaliação técnica da solicitação apresentada.⁵⁹ Assim, por serem pleitos muitos variados e pontuais, seu atendimento, assim como a efetivação das emendas parlamentares ficaram condicionados às oscilações das disponibilidades orçamentárias e financeiras do FNDE ao longo do exercício e aos interesses da direção ministerial, havendo margem de manobra até para a interferência da burocracia especializada quando da avaliação técnica.⁶⁰

O atendimento às demandas apresentadas para essa linha de financiamento das ações de educação, segundo portaria do MEC e resolução do conselho diretor do fundo,⁶¹ deveria obedecer à seguinte ordem de prioridades: *a*) conclusão de escolas; *b*) equipamentos para unidades escolares; *c*) reforma de escolas; *d*) ampliação de escolas; *e*) capacitação de professores; *f*) aquisição de material escolar; *g*) aquisição de material didático-pedagógico; *h*) capacitação de pessoal técnico-administrativo das escolas; e *i*) construção de novas escolas.

Segundo relatório do FNDE, essa ordem de atendimentos de demandas se direcionou particularmente aos financiamentos de ações pretendidas por estados, Distrito Federal e municípios e foi encabeçada pela ação de conclusão de escolas, em função do propósito ministerial de se reduzir o elevado quantitativo de escolas inacabadas no país (aspectos relacionados à ampliação do acesso às escolas). Essa prioridade foi complementada pelas duas seguintes, de equipamentos e de reformas de escolas, visando assegurar, de forma prioritária, a ampliação da capacidade de atendimento (outra ação ligada à ampliação do acesso), concluindo e equipando as escolas já iniciadas, e a melhoria das condições de funcionamento das escolas, que se encontravam prejudicadas, pela necessidade de recuperação de suas instalações físicas (aspectos relacionados a qualidade e eficiência da escola).

⁵⁹ Refletindo a complexidade técnico-burocrática envolvida neste tipo de processo de gasto, observa-se que em 1996, de acordo com MEC/FNDE (1997), foram realizados: a análise de documentos comprobatórios de habilitação de órgãos/entidades, em aproximadamente 6.850 projetos de solicitações de recursos para financiamento da educação básica; análise e parecer em 3.722 projetos da área de educação básica, desses 1.819 projetos, 50% não foram financiados em função de alegada insuficiência de dotação orçamentária; 6.450 processos de concessão de recursos tinham de ser acompanhados pelo FNDE (setor de prestação de contas) e pelas Demecs.

⁶⁰ De acordo com Castro (1997) nos anos 80 “este processo racionalizador, em geral, se aplicava apenas ao orçamento inicial, esta estratégia, em período de inflação ascendente e de orçamento inicial subestimado, permitia aos dirigentes do MEC uma capacidade de gasto suplementar para efetuar “barganhas políticas” ao longo do exercício, ou seja, apenas uma parte dos recursos destinados aos estados recebia tratamento técnico-racionalizador. Com isso, os recursos adicionais eram canalizados para aqueles estados e programas no quais ocorriam pressões e intermediações, para que se garantisse a sua realização, o que permitia as negociações “caso a caso” tão ao gosto da direção do Ministério. Era uma forma de minar a ação do Consed, pois o ministro “negociava” diretamente com cada secretário de educação, dispensando a intermediação do Consed e reforçando a influência das pressões de natureza política no momento de discussão e negociação dos créditos suplementares”.

⁶¹ Em 1995, todas as orientações acerca dessa forma de atendimento de demandas por recursos para educação constaram da *Sistemática de Financiamento do Ensino Fundamental*, de que tratam a Portaria/MEC n° 99 e a Resolução/CD/FNDE n° 19, ambas de 26/7/95.

Analisando a aplicação dos recursos com base na modalidade financiada que é apresentada na Tabela 8, observa-se que havia grande preocupação dos dirigentes do MEC com as questões de acesso, pois constata-se que as ações voltadas à ampliação da oferta do número de salas de aula — conclusão, ampliação e construção de escolas — juntas foram contempladas com cerca de R\$ 352 milhões, 35,2% dos recursos do PTA — deste valor, R\$ 152,2 milhões financiaram a conclusão dos Caics, correspondendo a 71,7% dos gastos realizados no item conclusão de escola [MEC/FNDE (1997)].

O que põe em evidência um forte atendimento das demandas tradicionais ligadas às questões de acesso a educação fundamental, pois, por um lado, destacam a preocupação dos dirigentes do MEC em assegurar a todas as crianças do país o ensino fundamental, que é garantido pela Constituição Federal, e por outro serve aos interesses políticos eleitorais de dirigentes locais e regionais. Observa-se na Tabela 8 que a parte de capacitação de recursos humanos, que seria de fundamental importância neste momento, absorve R\$ 16,32 milhões — apenas 1,63% dos recursos do PTA.

Tabela 8

Financiamento do PTA por Finalidade — 1996

(Em R\$ Mil)

Especificação	Valor	Participação %
Conclusão de Escolas	212.861	21,31
Equipamentos	99.977	10,01
Reforma Jovens e Adultos	109.138	10,93
Ampliação de Escolas	82.076	8,22
Capacitação de Recursos Humanos	16.329	1,63
Construção de Escolas	56.794	5,69
Material Didático	157.749	15,79
Censo Educacional	367	0,04
Outros	263.532	26,38
Total	998.823	100,00

Fonte: FNDE.

Cabe destacar que devido a dispositivo constante na Resolução CD/FNDE nº 01/96, os projetos contemplados com recursos em 1996 ficaram restritos àqueles apresentados em 1995. No entanto, para os novos projetos houve uma centralização decisório ficando seu atendimento na dependência da deliberação exclusiva do ministro.

O SME desse seu início foi um dispositivo compensatório, para dar acesso à escola aos estudantes de renda mais modesta e que não dispunham de vagas nas escolas públicas próximas a suas áreas de residência. Teve sentido principalmente ao estender, nos anos 70, a escolaridade fundamental para oito anos, quando ainda era escassa a oferta de ensino de 5^a à 8^a série. No atual momento a oferta pública é praticamente suficiente para cobrir a demanda por estas séries e seu ritmo de crescimento tende a dispensar este tipo de mecanismo, tanto é que dos mais de 400 mil alunos mantidos por tal modalidade de política pública, a cada ano, na década de 80, o efetivo caiu atualmente para 118,5 em cerca de 2,3 mil escolas em todo o país.

A gestão desta modalidade de financiamento enfrentou persistentes dificuldades durante seus 20 anos de vigência, devido principalmente às distorções de distribuição a que estava sujeita e de uma recorrente vulnerabilidade a desvios de recursos. Pelo acúmulo de tais problemas e o fato, mais essencial, de haver perdido significado como instrumento de melhoria do acesso à escola, foi determinado pela Medida Provisória nº 1.518, de 19/9/96, que o SME seria paulatinamente extinto, garantindo-se, no entanto, seus benefícios aos alunos regularmente atendidos na data de edição da MP, sendo vetado o ingresso de novos no sistema.

A operação do sistema baseava-se no estabelecimento, pelo FNDE, de um valor da bolsa pela qual a vaga concedida pelas escolas participantes seria adquirida, de um convênio disponibilizando os recursos para as secretarias de educação e pelo repasse às escolas do montante correspondente ao número de alunos nela admitidos. Desde 1995, este valor por aluno/ano passou de R\$ 15,29 (durante o primeiro semestre) para R\$ 21.⁶²

Em 1996 o SME contava com 189,8 mil estudantes dentre seus beneficiários, quase 2/3 localizados no Nordeste (embora o total de alunos do ensino fundamental desta região represente apenas 32% do país). Esta participação aumenta ainda mais em 1997, quando somente 118,5 mil alunos permanecem no programa, tendendo este número a diminuir celeremente nos próximos anos. Devido a isso os recursos gastos vêm-se reduzindo ano a ano (ver Tabela 9).

⁶² Observe-se que o valor de aquisição de vagas corresponde ao custo marginal de um aluno para a escola que o recebe e não à anuidade cobrada dos clientes da escola, que está relacionada ao custo total para o estabelecimento de ensino.

Tabela 9

Escolas, Alunos e Valores Gastos no SME — 1995/97

(Em R\$ Mil)

Região	1995				1996				1997				(b/a)	(c/a)	(c/b)
	Escolas	Alunos ^a	Valor		Escolas	Alunos ^a	Valor		Escolas	Alunos ^a	Valor				
			(a)	%			(b)	%			(c)	%			
Norte	113	27.562	6.071	4	5	22.771	5.728	4	69	21.874	5.783	4	35,0	-4,7	1,0
Nordeste	2.071	270.542	58.900	34	133	172.387	43.441	29	1.788	187.524	52.435	35	21,5	-11,0	20,7
Sudeste	899	363.010	80.814	47	13	274.020	69.053	46	407	241.698	62.696	42	3,4	-22,4	-9,2
Sul	240	84.924	18.639	11	15	83.587	21.063	14	85	68.555	17.434	12	17,8	-6,5	-17,2
Centro-Oeste	191	36.924	8.178	5	10	39.670	9.996	7	99	36.855	9.568	6	45,1	17,0	-4,3
Total	3.514	782.962	172.602	100	176	592.435	149.281	100	2.448	556.506	147.916	100	14,2	-14,3	-0,9

Fonte: FNDE.

^a Corresponde as atendimento dos bolsistas do SME nas modalidades: escola própria; indenização de dependentes; e aquisição de vagas.

6 - PROCESSO DE GASTO PÚBLICO DA FAE (ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO)

6.1 - O Processo de Gasto Público da FAE na Primeira Metade da Década de 90

O processo de gasto público da assistência ao educando, no início da década de 90, sofreu grandes transformações no aparato jurídico-institucional e nos processos político-administrativos, condicionando o espaço de articulação de interesses e de poder dos grupos, principalmente por algumas mudanças de grande importância: *a)* a nova Constituição Federal, em 1988; *b)* alterações e destruição no Governo Collor de programas assistenciais; e *c)* alterações nos programas processados no Governo Itamar Franco.

No início da década de 90, as características básicas do aparato jurídico-institucional regulador do processo de gasto, associado à assistência ao educando, eram as seguintes:

a) o item VII do art. 208, do Capítulo III,⁶³ fixa que o Estado é responsável pelo atendimento ao educando no ensino fundamental, mediante programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;⁶⁴

b) as ações relativas aos programas de suplementação de material didático escolar e de transporte não têm fontes específicas de recursos de acordo com o texto constitucional;⁶⁵

c) o programa de alimentação e o de saúde do educando podem ser financiados pelos recursos do orçamento da seguridade social;

d) as ações de assistência ao educando estavam reunidas na FAE;

⁶³ A Constituição de 1988 (Inciso VII do art. 208) determinou que algumas ações ligadas à assistência ao educando seriam dever do Estado: “o dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, no ensino fundamental, mediante programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.”

⁶⁴ O aparato jurídico-institucional do processo de gasto público relativo às ações de assistência ao educando não sofreu alterações até que, em 1988, como desfecho da transição democrática, foi convocada a Assembléia Nacional Constituinte para elaborar uma nova Constituição para o país, que acabou alterando o processo de gastos da assistência ao educando, principalmente no aspecto relativo à estrutura de financiamento. Uma das principais alterações da nova Constituição, que afetou diretamente o processo de gasto da assistência ao educando, foi a criação do orçamento da seguridade social, e a consequente vinculação, principalmente, do Finsocial aos gastos com as obrigações relacionadas à “seguridade social”. Vetava-se a utilização dos recursos desta fonte em alguns programas que anteriormente eram financiados por ela, pois não se enquadravam no conceito de “seguridade social”, como foi o caso do PNLD e do PNME.

⁶⁵ Antes da Constituição de 1988, para qualquer ação ligada à assistência ao educando, podia-se, pleitear recursos do Finsocial, pois não havia nenhum constrangimento legal para auferi-los, bastando que as ações fossem enquadráveis no conceito de assistência social ligada a alguma das áreas prioritárias constante da Lei nº 1.940/82.

e) a legislação da FAE que gerenciava os programas não apontava fontes de financiamento específicas que dessem garantia de recursos para desenvolvimento das atividades específicas de cada programa. Em geral, eram determinações vagas que diziam ser as receitas provenientes de dotações destinadas pelo poder público ou, então, ser provenientes de rendas de aplicações, prestações de serviço ou aplicações de bens patrimoniais;

f) a legislação que tratava da regulamentação dos programas envolvidos na assistência ao educando não especificava qual deveria ser a fonte básica de recursos a ser utilizada no financiamento; e

g) as regulações das fontes de financiamento da área de educação federal, pelo lado da relação fonte/gasto, mostravam que até mesmo o salário educação, que tinha sido uma fonte que mencionava, explicitamente, a possibilidade de destinação de recursos para os programas de “assistência ao educando”,⁶⁶ deixou de ser após as alterações na sua regulamentação em 1983.⁶⁷ As demais fontes não mencionavam, mas, também, não restringiam sua aplicação ao setor de gasto do MEC.

Estas características mostram que o processo de gasto na assistência ao educando não tinha, naquele momento, uma estrutura jurídico-institucional favorável que permitisse a alocação automática de recursos. A determinação da capacidade de gasto, além de fragmentada em duas instituições (FAE e FNDE), também estava entregue aos procedimentos administrativos de responsabilidade dos dirigentes e da burocracia e a influência dos produtores e fornecedores de bens e serviços dos programas. Dependia, principalmente, do grau de importância que essa ação governamental assumia na estratégia de cada ministro e sua coalizão governante. Esses fatores eram os determinantes para a fixação da prioridade da assistência ao educando, dentro da agenda ministerial e acesso aos recursos do FNDE, que fornecia grande parte dos recursos para efetuação dos gastos neste setor, exceto os recursos que financiavam a alimentação e a saúde do escolar.

No ano de 1995, por exemplo, de acordo com FNDE (1996) os programas do livro didático, salas de leitura, de biblioteca do professor, de distribuição gratuita de material escolar e de aquisição de veículos escolares eram financiados pelo FNDE, que destinou à FAE, responsável pela execução destes programas, a soma de R\$ 209,17 milhões. No valor destinado em 1996 observa-se um incremento de recursos para esses programas que chegaram ao valor de R\$ 294,65 milhões, sendo que ao programa do livro e biblioteca foram destinados R\$ 238,20 milhões, para o programa transporte escolar foram destinados R\$ 25 milhões e para o programa material escolar R\$ 31,45 milhões.

⁶⁶ A assistência ao educando podia ser financiada pelo salário educação, como era mencionado no art. 8º, alínea “a” do Decreto nº 76.923, de 26/12/75, que regulamentou o Decreto-Lei nº 1.422, 23/10/75, introduzindo alterações na Lei nº 4.440/64, que havia criado o salário educação.

⁶⁷ Nas alterações efetuadas pelo Decreto nº 87.043, de 22/03/82, foi retirada a menção à assistência ao educando, enquanto setor a ser financiado pela contribuição do salário educação.

Nessas circunstâncias, os órgãos responsáveis pelas ações de assistência ao educando detinham, institucionalmente, o monopólio dos instrumentos de formulação e implementação da política do setor, consignado na legislatura vigente, além de exercer o controle sobre os recursos tecnológicos e gerenciais relativos aos processos de aquisição e distribuição dos bens e serviços envolvidos, mas faltava-lhes um dos recursos de poder básico — controle dos recursos financeiros — que poderia proporcionar grande autonomia na tomada de decisões cruciais na determinação dos gastos sob sua influência.

Por não deter uma estrutura de financiamento que lhes vinculava uma fonte de recursos tributários e, também, não conseguindo gerar as receitas suficientes de forma patrimonial ou pelas vendas de serviços, a FAE só desenvolvia suas ações mediante receitas provenientes de dotações destinadas pelo poder público, o que significava que a captação (financiamento) teria de passar necessariamente pelas instâncias centrais do Ministério. Para isso, havia quatro opções: *a)* os recursos seriam provenientes da fonte de recursos do “ordinário” do Tesouro; *b)* os recursos saíam do orçamento do FNDE, que gerenciava o salário educação, cuja legislação permitia gastos nas ações de assistência ao educando; *c)* os recursos provenientes do orçamento da seguridade; e *d)* os recursos seriam formados por diversas fontes de financiamento.

Essas opções de captação de recursos mostravam que, naquele momento, os atores e interesses que giravam em torno dessa política estavam expostos a um jogo no qual a determinação de sua capacidade de gasto estava, em grande parte, na dependência do confronto com os interesses já cristalizados em cada setor de gasto ministerial, das prioridades de cada ministro e dos interesses de cada coalizão governante.

Quando se tratava dos recursos do “ordinários” do Tesouro Nacional, os conflitos ocorreram com enfrentamento dos interesses das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), que tinham grande capacidade de ação e defendiam seu *status quo* na divisão da capacidade de gasto ministerial. De acordo com os dados de Castro (1997) as Ifes exerceram, na década de 80, o domínio de cerca de 80% dos recursos do Tesouro ordinário. Estas instituições dificilmente aceitariam passivamente perdas de recursos que abalasses sua capacidade de gasto, principalmente da expressividade requerida pelas ações de assistência ao educando. A utilização de recursos de operações de crédito era ainda mais difícil, pois os recursos dessas fontes, em geral, destinavam-se ao desenvolvimento de “projetos integrados” e nunca para ações específicas — só se destinaram recursos quando a assistência entrou como componente de algum “projeto integrado”. A captação de recursos do FNDE era a opção factível, pelo caráter da aplicação dos recursos e porque os interesses em torno desse órgão eram os mais diversificados, facilitando a tomada de decisão.

Portanto, a estratégia adotada pelos dirigentes ministeriais foi destinar recursos para assistência ao educando a partir de três fontes de financiamento, os recursos provenientes do FNDE, recursos do orçamento da seguridade para financiar alimentação e saúde escolar e os restantes sendo de responsabilidade dos recursos “ordinários”, para financiar a administração e alguns programas de baixos gastos. Essa solução procurava acomodar os interesses em jogo, pois destinava recursos “ordinários” de forma bastante reduzida e descendente, não abrindo um foco de conflito com as Ifes, jogando o peso do financiamento das ações da assistência ao educando sobre os recursos do salário educação, deixando que os conflitos ocorressem no interior do FNDE e no orçamento da seguridade social.

Entretanto, se essa estratégia não abriu uma frente de conflito com alguns atores, acabou por instituir um processo decisório com potencial de conflito permanente ao estabelecer a existência de dois centros de decisão para o desenvolvimento dessas ações: a FAE, para formular e implementar a política de assistência ao educando, interferindo em todo o ciclo da aquisição-distribuição-consumo; e o FNDE, como financiador dos recursos para os gastos com grande parte dos programas.

Nesse processo de decisão, os dirigentes e a burocracia do FNDE tinham grande peso e influência nas definições sobre os recursos orçamentários para financiamento dos programas de assistência, pois exerciam controle sobre um conjunto de informações estratégicas, principalmente na definição das receitas — eram os únicos que possuíam dados confiáveis acerca das receitas do salário educação e de sua aplicação no mercado financeiro. Na luta para conquistar maior autonomia sobre os recursos de sua responsabilidade, os dirigentes e principalmente a burocracia do FNDE tentavam determinar a distribuição de grande parte dos recursos com o menor grau de dependência possível da direção ministerial.⁶⁸

A questão central para os dirigentes e a burocracia do FNDE era o fato de esse órgão, ao representar o papel de financiador, só receber o ônus de ser responsável pelos recursos junto às instâncias de acompanhamento e controle orçamentário, financeiro e contábil. Não se abria a possibilidade de acesso às decisões sobre a

⁶⁸ Algumas estratégias eram utilizadas, por exemplo, para fazer com que as negociações centrais passassem a ficar na dependência de detalhes técnicos a respeito da receita esperada e da quantidade de recursos possível de ser comprometida para financiamento das ações de assistência ao educando, declarando sempre escassez de recursos como reflexo dos compromissos assumidos em outros programas. Outras vezes, a estratégia utilizada compreendia a subestimação do valor da capacidade de gasto dos programas no momento de elaboração do orçamento a ser financiado pelo salário educação. Definindo recursos que não eram suficientes para atingir as metas preestabelecidas, havia a necessidade de se efetuarem correções e constantes negociações para revisão dos montantes alocados; nesses momentos que os conflitos foram mais constantes, os dirigentes do FNDE tinham grande poder discriminatório. A defasagem poderia ocorrer, também, em função do processo inflacionário; quando da execução orçamentária e financeira, não se conseguia recompor a capacidade de gasto prevista no orçamento inicial, ou seja, grande parte dos recursos previstos já estava superada no começo do ano.

direção dos gastos — interferir na distribuição. Para eles, o processo de distribuição e realização do gasto deveria ter maior controle do FNDE. Aí estava a matriz de todo o conflito com os responsáveis pelas políticas de assistência ao educando, que acabou por levar a que esses últimos tivessem de desenvolver ações de convencimento de seus pleitos junto ao ministro e, também, aos dirigentes do FNDE, se quisessem ver atendidas suas necessidades de recursos.

Quanto ao processo de decisão a respeito da alocação de recurso da seguridade social, as ações de assistência ao educando representou um deslocamento do centro de decisão da SOF/Seplan/PR, representando uma mudança estrutural favorável para a maioria dos atores que atuavam junto aos programas sociais administrados pelos ministérios sociais. Com isso, os recursos incorporados à sistemática tradicional de planejamento governamental federal sendo negociados em bloco e diretamente entre o ministro do MEC e o ministro da Seplan/PR, com a interveniência em algumas situações do Presidente da República.

No âmbito do MEC, os recursos do orçamento da seguridade social, em geral, não eram disputados pelos demais setores educacionais, até mesmo pelas determinações legais quanto às possibilidades de seus gastos. Durante todos esses anos, os recursos dessa fonte destinados ao MEC foram utilizados nos programas de responsabilidade da FAE; neste sentido, o processo de tomada de decisão sobre a capacidade de gasto dos programas financiados por essa fonte, neste período, passou a ser definido e controlado diretamente pela FAE, alterando o mecanismo decisório que prevalecia anteriormente:

a) o centro de decisão localizado na presidência da FAE manteve seu papel, com seu presidente tendo grande poder de articulação e margem de manobra, além de ter espaço político, assim como tiveram ampliados seus espaços os dirigentes das diretorias técnicas, os burocratas especialistas e os demais burocratas da FAE;

b) diminuem as interações necessárias para que os atores não-governamentais envolvidos tenham suas demandas atendidas, pois não mais desenvolveriam ações em vários centros de decisão (programas da alimentação e da saúde do escolar);

c) a forma de organização das decisões, fechadas no interior da FAE, potencializou, ainda mais, a existência da rede de intermediações de interesses e permitiu a manutenção e entrelaçamento das conexões entre a indústria de alimentos e os dirigentes da FAE;

d) redução do conflito interburocrático, principalmente entre a FAE e o FNDE; e

e) quanto maiores os recursos desta fonte, maior a liberação de recursos do FNDE para outras ações, o que potencializou os recursos de poder sob o comando dos dirigentes do Ministério.

Todas essas vantagens geraram uma força política para os dirigentes da FAE e suavizaram os conflitos entre os atores cujos interesses circundavam o principal programa de ação da FAE. O encaminhamento das demandas passou a ser consensual e, principalmente, baseado na exclusividade dos recursos, o que, de certa forma, permitia o estabelecimento de uma base para a formação de consensos mínimos a respeito da capacidade de gasto.

Em síntese, neste momento ocorreu um processo de decisão — no qual o conflito entre os diversos atores em disputa na arena da área da assistência ao educando, sobre a capacidade de gasto de cada programa —, que foi reduzido pela existência de fonte de recursos do orçamento da seguridade social que cobriam os gastos com alimentação e saúde do educando, o que facilitou a busca de consenso entre os diversos interesses. No entanto, se no processo de gasto foi reduzido o nível dos conflitos, observa-se que prevaleceu uma queda acentuada no comportamento dos gastos nos dois anos finais da década de 80, caindo de R\$ 525 milhões, em 1988, para cerca de R\$ 460 milhões, em 1989. Ou seja, apesar da Constituição de 1988 a situação do financiamento da assistência ao educando piorou bastante.

A eleição de Collor para o governo combinou com a ausência de um projeto nacional de educação que servisse de matriz para propostas de enfrentamento das questões institucionais de base e dos rumos a imprimir à política educacional bem como a desarticulação da educação com as diretrizes da política econômica e os objetivos de modernização e produtividade levaram a uma invisibilidade real — apesar do discurso mercadológico — da educação na agenda governamental. Em função disso, o primeiro ano do Governo Collor foi na realidade uma repetição — aperfeiçoada em seus aspectos mais clientelistas, casuísticos e imediatistas — dos padrões de gestão que caracterizaram a década de 80 [Mello e Silva (1992)].

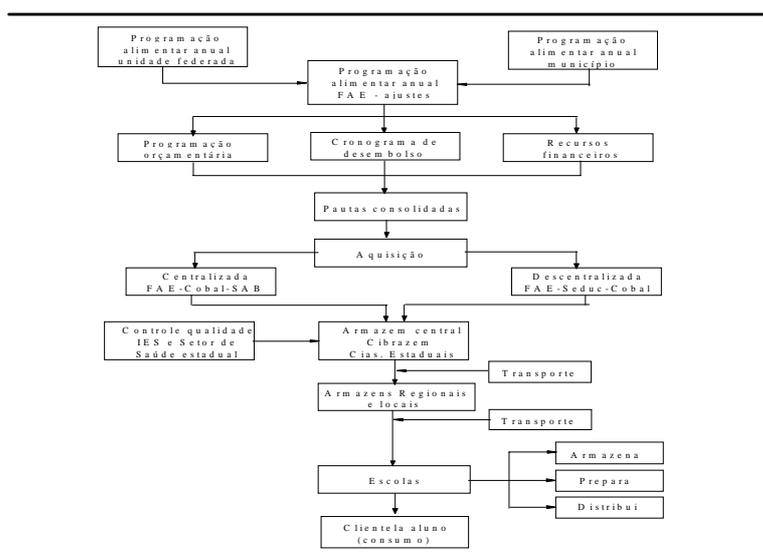
No bojo da reforma administrativa que foi efetuada pelo novo governo nenhum movimento ocorreu na direção de reestruturar ou extinguir a FAE, mantendo-se intocada a sistemática centralizada de compra e distribuição de merenda, do livro didático, do material escolar e bolsas de estudo. Mello e Silva (1992) lembram que este é um ponto recorrente nas reivindicações dos secretários estaduais e municipais de educação, que desde meados dos anos 80 manifestavam, mediante diversos documentos do Consed e Undime, a urgente necessidade de descentralizar aos Estados e Municípios os recursos das contribuições

sociais administradas pela FAE, diminuindo ou eliminando a prática de enviar merenda e material escolar em espécie.⁶⁹

De acordo com Castro (1996) o Governo Collor, desde seu início, defendeu a implementação de uma política de proteção social baseada primordialmente em princípios de focalização e seletividade. Essa concepção de proteção social traduziu a visão mais geral deste governo sobre o papel da esfera pública. No corpo de um Estado mínimo, coerente com o receituário econômico neoliberal, havia lugar privilegiado em seu início para o desenvolvimento de políticas assistenciais, posto que essas cumpririam o objetivo de atenuar ou de resolver as

⁶⁹ Uma das características do processo de decisão sobre os gastos do programa, na década de 80, foi a centralização em nível federal da programação, aquisição e distribuição, com a subordinação das demais esferas de governo, a papéis irrelevantes. A centralização pressupunha que os estados e municípios fossem apenas os fornecedores das estimativas das necessidades — elaborando a programação alimentar, definindo os alimentos que comporiam os cardápios e consolidando regionalmente a programação — sem poder interferir nos valores alocados para suas respectivas regiões e localidades. A FAE recebia tais informações e as adequava a critérios não muito explícitos, que determinavam o rateio dos produtos entre as unidades federadas. Já no final dos anos 80 inicia-se a implementação de outra estratégia de gasto para o Pnae, que é apresentada na figura a seguir.

Processo de Gasto do Pnae — 1989/91



Fonte: FAE.

Elaboração: do autor.

Este processo de gasto mantinha, por um lado, a política interinstitucional de centralização anterior e, por outro, abriu espaço à participação dos estados. A nova estratégia de gasto envolvia: a) as *compras centralizadas* que eram realizadas diretamente pela FAE ou pelos agentes de compras, abrangendo a aquisição de alimentos do tipo formulado desidratado, óleo vegetal etc.; e b) as *compras descentralizadas* que seriam realizadas por uma comissão mista em ação conjunta da FAE, agentes de compras, Programas Estaduais de Alimentação do Escolar (Peaes), Refae e Unidades Básicas (UB) das unidades federadas. Os gastos se referiam às aquisições de alimentos básicos tais como arroz, feijão, açúcar e demais produtos. A introdução das unidades federadas como parceiros no processo decisório foi a grande novidade, e, mesmo sendo pequena a margem de compras realizadas de produtos básicos, experimentou um certo crescimento, chegando, de acordo com MEC/FAE (1990), a cerca de 40% das compras realizadas, demonstrando a evolução e fortalecimento do processo.

eventuais desigualdades provocadas pelo livre jogo das forças de mercado. Com base nessa política o Governo Collor chegou a subir os gastos em assistência ao educando, elevando os recursos a R\$ 597,24 milhões, algo superior ao aplicado pelo governo anterior em 30%, aumentando a participação destas ações para 10% dos recursos do MEC⁷⁰ [ver Castro (1996)]. Por outro lado, houve um decréscimo dos recursos aplicados na área social, em 1990, que interrompeu a evolução ascendente do gasto social observado desde o início da Nova República, mostrando que os programas sociais em geral deixaram de ser prioritários na agenda governamental.⁷¹

Neste sentido é que se observa que a tendência de gasto da assistência ao estudante logo vai ser detonada nos anos posteriores, uma vez que essa prioridade não segue à frente. Nos dois outros anos do Governo de Collor, os valores gastos se inferiorizaram bastante, com isso a participação nos gastos do Ministério também sofreu uma queda acentuada. No início da década de 90 — apesar do aumento dos gastos, quando o valor sobe a R\$ 597 milhões — os dados apresentados em Castro (1996) mostram que nos dois anos seguintes dessa década os recursos da assistência ao educando caem para cerca de R\$ 360 milhões, em 1991, e para apenas R\$ 222,8 milhões em 1992, ou seja, quase 1/3 do valor de 1990. Estes montantes acompanharam a grande queda verificada nos gastos com educação, mesmo observando-se um crescimento dos recursos da União, que colocou o valor dos gastos do MEC em um patamar dos piores de todos os anos, só equivalente aos montantes aplicados na época do regime militar.

Assim, na gestão Collor, ocorreu um primeiro momento no qual a capacidade de gasto dos programas de assistência ao educando foi elevada, o que significou maior disponibilidade de recurso para prosseguir na execução dos programas existentes e até elevar os gastos de um programa. No segundo momento, os programas tiveram uma redução drástica de recursos, o que significou que muitos deles não foram suficientes para dar continuidade ao que poderia ser considerado o básico.

⁷⁰ De acordo com Castro (1996) esse resultado deve-se à enorme alocação de recursos destinados ao PNLD, que teve a conjugação de três fatores: *a*) grande quantidade de recursos orçamentários que ficaram sem execução no ano final do Governo Sarney — algo em torno de 66% das despesas do programa — permaneceram como restos a pagar, ou seja, foi empenhada mas não paga em 1989, mas sim em 1990; *b*) grande prioridade dada ao programa pelo Governo Collor, cujo orçamento inicial recebeu créditos adicionais de aproximadamente 6.200%, em um ano em que a inflação medida pelo INPC não chegou a 2.870%. Foi o programa assistencial que teve maior prioridade no aumento da capacidade de gasto dentro do exercício; e *c*) toda a despesa orçamentária prevista para o exercício foi executada, não ficando nada inscrito em restos a pagar para o próximo exercício, fato raro, já que uma das características do programa era a não-execução financeira dos recursos disponíveis.

⁷¹ Conforme dados de Castro (1996), em 1990, os recursos gastos pelo MEC sofreram uma queda de cerca de 12% enquanto os da União cresceram 43,4%. Em 1992, no último ano do Governo Collor, os gastos em educação caem ainda mais, chegando em termos reais a um dos piores valores alocados dos últimos anos, só equivalente aos montantes aplicados na época do regime militar, mesmo ocorrendo um crescimento do recurso da União.

Essa direção da ação ministerial estimulada pela coalizão governante, bem como a crise econômica,⁷² que diminuiu o poder arrecadador dos tributos, significou a retirada das ações de assistência ao educando das prioridades formais de distribuição dos recursos do Ministério. Os dirigentes do MEC, ao mudar sua estratégia de ação política, utilizando, para isso, o comando centralizado sobre os recursos disponíveis, trataram os programas de assistência ao educando como variável de ajuste, não eliminando-os, mas reduzindo o escopo e o montante de recursos alocados. O grande impacto da implementação dessa nova política foi um decréscimo na destinação de recursos para o financiamento dos programas de assistência ao educando. Por exemplo, na área de alimentação e nutrição o que se observou na prática foi uma total desestruturação, mediante a extinção de programas⁷³ e instituições. “Foi uma política de destruição indiscriminada que não respondeu a nenhum critério técnico, a nenhuma tentativa de racionalização. (...) O programa de Merenda Escolar (Pnae) provalmente só não foi extinto por estar assegurado pela própria Constituição. Entretanto, não esteve muito longe. Em 1992, as crianças receberam alimentação durante apenas 38 dias dos 200 dias letivos — o pior resultado apresentado na história do Pnae” [Peliano e Beghin (1994)].

O quase total alijamento dos estados e municípios da esfera federal aumentou a relação pessoal e direta dos dirigentes do MEC com prefeituras, entidades e parlamentares e debilitou ainda mais o papel das secretarias de educação, agravando o padrão caótico já existente. Essa forma de gestão foi inteiramente contrária ao proposto no plano setorial que previa o fortalecimento do Consed e da Undime. Peliano e Beghin (1992) fazendo um retrospecto do papel do Estado na área de alimentação e nutrição mostram que na questão da descentralização da merenda escolar, em setembro de 1991, o Consed enviou ofício (nº 005/97) ao Ministro da Educação, informando-lhe que por unanimidade de seus membros apoiavam a decisão de promover a descentralização do Pnae. Defendendo os ganhos de qualidade que se poderiam obter com a municipalização⁷⁴ do programa, alertavam que a experiência havia mostrado a falácia do argumento de que a

⁷² Afora o discurso modernizante, o que se viu foi a economia brasileira iniciar a década com grande redução da atividade econômica — no curto prazo de 1989 a 1992, o PIB declinou 4,21% —, além do arrocho salarial, aumento do desemprego, cortes expressivos de recursos na área social.

⁷³ No caso da FAE o Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (Paie) — que tinha por objetivo distribuir alimentos para os irmãos (de quatro a seis anos) dos alunos matriculados nos estabelecimentos de ensino da rede pública e filantrópica, cobrindo 15% das necessidades nutricionais diárias de cada criança — a partir do segundo semestre de 1990 foi progressivamente desativado, com a última aquisição de alimentos realizadas pela FAE se destinando exclusivamente ao atendimento dos pré-escolares e escolares da rede pública e filantrópica [Peliano e Beghin (1994)].

⁷⁴ Para Peliano e Beghin (1992) “entraves burocráticos e desconfiança na capacidade de os municípios gerenciarem com probidade e eficiência os recursos destinados à merenda (e de outros programas) são freqüentemente apontados como causas básicas do fracasso de tentativas de municipalização. Problemas de controle quanto aos resultados são apontados como justificativa para o abandono. A rigor, as experiências isoladas têm funcionado como salvaguarda dos interesses daqueles que resistem à descentralização, uma vez que toda e qualquer dificuldade é utilizada como argumento de insucesso”.

centralização promoveria economias de escalas e ganhos de qualidade. O Consed sugeriu que os recursos destinados à merenda fossem repassados pela FAE aos municípios via secretarias estaduais de educação que se disporem a operar o programa a custo zero, assumindo a sua gestão como contrapartida estadual. Os recursos repassados se destinariam apenas à aquisição dos produtos utilizados nos cardápios da merenda escolar. Garantiu, ainda, que os representantes da Undime se fariam presentes na gestão do programa, em nível dos estados, e que a participação dos municípios se daria por adesão voluntária, desde que garantidos os pré-requisitos essenciais para a administração do programa. Observa-se que a estratégia de descentralização proposta tem como base o governo estadual com a participação administrada dos municípios.

No entanto, os dirigentes do Ministério, reticentes às propostas, mantiveram a centralização e continuaram, até 1991, como mostram os dados da Tabela 10, com grande compra de produtos formulados — foram adquiridas 51.748 toneladas de alimentos no valor de US\$ 238,1 milhões, em 1990, caindo para 42.330 toneladas no valor de US\$ 162,9 milhões, em 1991. Com isso mantinham a relação entre o órgão público (FAE) encarregado de implementar o Pnae e os setores privados, com as características do processo de gasto dos anos 80. Por exemplo, os instrumentos utilizados para licitação demonstravam as estratégias utilizadas pelos órgãos implementadores a fim de favorecer o grupo de produtores privados de alimentos “formulados” já consolidado.⁷⁵

⁷⁵ O TCU (1993) observou as seguintes características do processo de gasto do Pnae:

- a) cláusulas que restringiam a participação de fornecedores para o Pnae e comprometiam a competitividade das licitações, uma vez que não se permitia que não-produtores (comerciantes) participassem das licitações;
- b) apresentação de requisitos técnico-operacionais baseados em critérios não claramente definidos, que as empresas deviam preencher para estar aptas a participar das licitações. Essa exigência dava grande margem de arbítrio à FAE e estimulava o dirigismo nas licitações, provocando superfaturamento, corrupção e reserva de mercado;
- c) direcionamento nas aquisições, fato perceptível uma vez que, repetidamente, os produtores privados de alguns tipos de formulados eram sempre os vencedores das concorrências efetuadas para estes tipos de produto;
- d) condições e exigências dos editais de licitação eliminavam os produtores de pequeno porte que raramente se dispunham a competir, ocorrendo casos em que essas mesmas exigências eram desrespeitadas. Por exemplo: compras de produtos que, mesmo passando pelos testes realizados pela FAE quanto ao aspecto de aceitabilidade, muitas vezes ficavam estocados por sua inaceitabilidade pela clientela. Isto mostra que as compras refletiam mais as pressões que os produtores exerciam para que seus “formulados” fossem incluídos nos planos de aquisição, nos estudos de cardápio, do que de fato os testes da FAE, o que acabava gerando um clima de tensão em nível da burocracia especializada, e um foco de corrupção, uma vez que competia à FAE/Daen a realização dos testes de aceitabilidade dos produtos;
- e) o prazo reduzido de publicação dos editais, que limitava o alcance da licitação e restringia a participação dos concorrentes a um seleto grupo; e
- f) dispensa de licitação era outra estratégia utilizada, mesmo considerando que este programa tinha e tem caráter permanente, assegurado constitucionalmente.

Tabela 10
Evolução do Pnae

Especificação	1990 (a)	1991 (b)	1992 (c)	1993 (d)	(b/a)	(c/a)	(c/b)	(d/c)	(d/b)
1. Beneficiários	29.680.968	29.065.105	30.600.000	30.600.250	(2,1)	3,1	5,3	0,0	5,3
2. Produtos Total (toneladas)	138.116	134.684	92.917	-	(2,5)	(32,7)	(31,0)	-	-
Valor (Em US\$ 1)	402.276.512	280.767.469	155.140.405	455.941.664	(30,2)	(61,4)	(44,7)	193,9	62,4
Valor/tonelada (US\$ 1/tonelada)	2.913	2.085	1.670	-	(28,4)	(42,7)	(19,9)	-	-
Kg/beneficiários	4,65	4,63	3,04	-	(0,4)	(34,7)	(34,5)	-	-
2.1. Produtos básicos (toneladas)	86.368	92.354	84.840	-	6,9	(1,8)	(8,1)	-	-
Valor (Em US\$ 1)	164.109.343	117.863.749	129.186.291	-	(28,2)	(21,3)	9,6	-	-
Valor/tonelada (US\$ 1/tonelada)	1.900	1.276	1.523	-	(32,8)	(19,9)	19,3	-	-
Kg/beneficiários	2,91	3,18	2,77	-	9,2	(4,7)	(12,7)	-	-
2.2. Produtos Formulados (toneladas)	51.748	42.330	8.077	-	(18,2)	(84,4)	(80,9)	-	-
Valor (Em US\$ 1)	238.167.169	162.903.720	25.954.114	-	(31,6)	(89,1)	(84,1)	-	-
Valor/tonelada (US\$ 1/tonelada)	4.602	3.848	3.213	-	(16,4)	(30,2)	(16,5)	-	-
Kg/beneficiários	1,74	1,46	0,26	-	(16,5)	(84,9)	(81,9)	-	-

Fonte: CPS/IPEA.

Na relação entre os produtores privados de alimentos formulados, observa-se que suas estratégias estavam na perspectiva de manutenção de seu cartel, tanto junto à FAE. Outros fatos, levantados em TCU (1993), são esclarecedores: o mesmo representante defendia às vezes os interesses de empresas que competiam entre si; uniformidade entre os preços ofertados pelos concorrentes, pela apresentação de propostas de preço nas licitações para fornecimento com diferenças de preços com pequenas variações, coisa bastante improvável considerando-se a quantidade de itens, as diferenças regionais; os fornecedores realizavam uma espécie de rodízio, pois, embora concorressem entre si em diversos estados, ora ganhava um, ora outro. Além do mais ninguém vencia em todas as praças que concorria, mas também ninguém perdia em todas; e em alguns casos o fornecedor estipulava o menor preço, quando não podia ofertar toda a quantidade prevista para aquela praça, permitindo que outros fornecedores complementassem a aquisição com preços mais elevados.

Este tipo de padrão de transação entre público e privado mostra que havia a tendência à “cristalização” dos produtores privados de produtos “formulados” determinados por dois fatores: a liderança desses produtores, em termos de representatividade junto à classe de industriais do subsetor que eles participam, e a experiência acumulada nessa política, que lhes trazia quase uma situação de estabilidade na colocação de seu produto neste mercado institucional.

Essas evidências caracterizam a ocorrência de conluio entre os produtores que fraudam e frustram a própria licitação, permitindo a esse grupo manter a exclusividade na oferta dos produtos como fator determinante em sua capacidade de convencimento do decisor e dando mostra que “provavelmente exista um cartel entre essas empresas, senão para o mercado em geral, ao menos quando se tratavam das aquisições dos programas institucionais” [TCU (1993)]. Também mostram a tolerância a práticas fraudulentas, a conivência e o favorecimento aos grupos dos produtores de formulados efetuados pelos dirigentes das instituições federais implementadoras do Pnae, demonstrando claramente a prevalência dos interesses privados e corporativistas acima das preocupações e zelo pela coisa pública.⁷⁶

As características da estrutura de financiamento da assistência ao educando, estabelecidas indiretamente pela Constituição de 1988, permaneceram as mesmas até que em 1993, mediante constantes pressões para se estabelecer uma forma de financiamento mais permanente e confiável, os interesses em torno do programa conseguiram efetuar uma vinculação de recursos do orçamento do FNDE.

Na área do apoio didático-pedagógico ao estudante (que compreende os programas do livro, sala de leitura e material escolar), observou-se que no início da década de

⁷⁶ Isso não é novidade, como se observa nas declarações do diretor-superintendente da FAE, coronel João Manoel Brochado, no inquérito administrativo levado a efeito em 1984: “Todo o processo de corrupção, que paulatinamente fui sentindo dentro da FAE, me levou a imaginar a existência de um grande triângulo de ação, com dois vértices identificados: FAE e Cobal. O outro vértice não pude definir, mas, de qualquer forma, pelo desassombro dos esquemas de pressão e o relativo descuido das ações periféricas da corrupção, imagino-o muito poderoso e sustentador de tudo” [Vieira (1984)].

90 o PNLD procurava atender a uma clientela restrita aos alunos do 1º grau da escola pública, além de manter algumas inovações como a escolha do livro pelo professor e o atendimento universal aos alunos da rede oficial de ensino fundamental.

Este programa manteve no primeiro ano da década de 90 uma capacidade de gasto bem superior a qualquer outra observada nos anos anteriores (R\$ 223,5 milhões), conforme dados de Castro (1996), refletindo em parte a proposta de expansão da clientela e a prioridade inicial que o novo governo deu ao programa. No entanto, os dados dos anos seguintes (1991-1992) mostram que a prioridade inicial não será mantida, observando-se uma queda expressiva nos gastos do programa (R\$ 44,2 milhões e R\$ 42,7 milhões, respectivamente).

O processo de gasto público relativo ao programa do livro ocorria seguindo algumas características:

a) com um descompasso entre o *timing* do processo orçamentário e financeiro do poder executivo e o *timing* do processo de gasto necessário ao desenvolvimento do programa. O Quadro A1, anexo, mostra claramente o descompasso: a seleção/indicação dos títulos era realizada antes mesmo de haver uma idéia dos recursos disponíveis. Quando começava a fase de negociação e contratação de fornecimento dos livros, a proposta orçamentária do governo federal do ano t ainda estava em tramitação no Executivo, ao mesmo tempo em que eram efetuados pagamentos de parte das despesas do ano t , utilizando o orçamento do ano $t-1$. Além do mais, a fixação das despesas do programa, no orçamento, dava uma margem de segurança muito pequena para a contratação de fornecimento de livros, devido às incertezas quanto à capacidade de gasto real do programa, advindas do processo inflacionário que tendia a que o orçamento aprovado fosse renegociado constantemente, no momento de execução orçamentária e financeira;

b) as decisões sobre as aquisições de livros não foram tomadas com base em processo licitatório, mas tendo a análise das propostas de preço/quantidade formuladas por cada editora. A justificativa apresentada era a de que a aquisição dos livros didáticos não era uma simples compra de mercadoria disponível no mercado, mas sim de uma mercadoria que teria de ser produzida exclusivamente para este fim, e ainda pior, deveria ser produzida em grande quantidade, com certa qualidade e em grande diversidade de produtos — em geral chegava à casa de 800 o número de títulos negociados a.a.;

c) a organização das decisões sobre os quantitativos a serem adquiridos na diretoria de apoio didático e pedagógico era realizada em reuniões “fechadas” entre os burocratas especialistas da FAE e os representantes das editoras, o que potencializou ainda mais a existência da rede de intermediações e permitiu a manutenção e entrelaçamento das conexões entre a indústria livreira especializada na produção de livros didáticos e os dirigentes da FAE;

d) as editoras líderes tinham calendário especial para as negociações — eram as primeiras e dispunham de mais tempo para discutir suas propostas; e

e) os quantitativos por editora eram obtidos, pelo menos formalmente, dos pedidos formulados pelos professores. Daí a importância do sistema de *marketing* utilizado por cada uma, não havendo competição em preço nem na qualidade do produto.

Estas características favoreceram a conformação de uma lógica na apropriação dos gastos do programa entre os principais produtores privados de livros didáticos que, indiferentemente dos montantes alocados, manteve-se a mesma desde o início da década de 80. Assim, ocorreu uma unidade de comando que procurou a solução dos conflitos fora da lógica de competição no mercado,⁷⁷ mediante consenso participativo no programa, com cada empresa tendo seu grau de associação administrado pelo grupo, indiferentemente dos recursos alocados, o que permitiu a estabilidade sistêmica dos lucros, que só eram afetados por fatores exógenos.

Os produtores privados de livros didáticos, de acordo com Castro (1996), formavam um grupo que compreendia 55 editoras, que repartiam o fornecimento das unidades requeridas pela FAE. A média de fornecimento de livros no período foi de cerca de 30 milhões de unidades. No entanto, a despeito do número de editoras apenas quatro empresas — Ática, Brasil, Ibec e FTD — absorviam 58% do fornecimento dos livros, incluindo mais três editoras (Nacional, Saraiva e Scipione) este número chega em média a 85% do programa.

A maioria das editoras encontra-se fisicamente próxima, principalmente em São Paulo e Rio de Janeiro,⁷⁸ o que foi uma característica que facilitou o estabelecimento e a centralização organizacional, somando-se a isso o fato de esses atores possuírem um órgão classista como o Snel, já estruturado a algum tempo, e que teve um papel muito importante no deslanche do programa no final dos anos 60, com o acordo MEC/Usaid.

A estratégia desse grupo não variou durante toda a existência do PNLD, demonstrando grande comando sobre os recursos de poder e um alto grau de organização, principalmente das seis editoras líderes que conseguiram manter uma repartição de recursos que lhes eram extremamente favoráveis. Ao mesmo tempo, o setor público foi extremamente permissivo e nada fez para desbaratar este tipo de comando do programa realizado pelo setor privado. Os recursos aplicados pelo programa, vistos pelo ângulo do setor privado, foram julgados com base na lucratividade, além do que, para serem auferidos, não precisaram passar pelo mercado. Não é para menos que o tamanho crescente, a complexidade e a interdependência da produção privada de livros didáticos estavam ligados à capacidade de gasto do programa. Para se ter uma idéia da importância das encomendas públicas ao setor privado, Castro (1996) mostra que foram gastos cerca

⁷⁷ Por exemplo, até 1985, esse grupo, mostrando unidade de comando, resistiu e conseguiu manter o livro didático “descartável”. Um ex-diretor da Fename, Milton Durço, entregou um amplo dossiê intitulado: *O Escândalo do Livro Didático*, denunciando a poderosa pressão das editoras de livros didáticos, que tinham conseguido impedir que três antecessores do ministro Marco Maciel acabassem com o livro “descartável” (FSP, 23/05/85).

⁷⁸ A concentração espacial desse segmento industrial tinha como consequência a correspondente dos benefícios econômico-sociais destes gastos públicos, tais como geração de empregos diretos e indiretos; investimentos; maior recolhimento de impostos na região mais desenvolvida do país, principalmente no Estado de São Paulo.

de R\$ 418 milhões desde 1980 até 1989, e que, no período 1985/93 — posterior à criação do PNLD —, a média de gasto foi de cerca de R\$ 64 milhões a.a.

No outro programa expressivo do apoio pedagógico ao estudante — o processo de gasto público do PNME — os interesses predominantes giravam em torno dos gastos para o fornecimento de material escolar (distribuição gratuita e revenda de módulos escolares, obras de consulta e cadernos escolares) aos alunos e professores da rede pública do ensino fundamental, como parte integrante do processo de prestação de serviços assistenciais às necessidades básicas dos estudantes.

No processo de gasto desse programa, a FAE centralizou tanto o planejamento e programação dos gastos como realizou, exclusivamente, a aquisição junto aos diversos fornecedores, transformando-se no único centro de decisão a respeito da totalidade do processo de gasto que envolvia a compra-armazenagem-distribuição. Mais especificamente, o centro de decisão era localizado na DDAP, que contou com uma gerência de aquisições que realizou as compras relativas ao material escolar associadas ao programa. Assim, a FAE tanto realizou as aquisições de forma exclusiva, quanto a programação era feita, também, mediante critérios centrais e cujos parâmetros eram mais políticos do que técnicos.

A estratégia de realização dos gastos com as aquisições de material didático prevista para o PNME não trazia nenhuma alteração, mantendo-se a centralização das aquisições na FAE. A defesa realizada pelos dirigentes da FAE dessa estratégia devia-se a alguns recursos gerenciais e técnicos disponíveis pela FAE que poderiam reduzir custos, tais como: capacidade de realização de pesquisa de mercado em nível nacional; realização de licitação nacional; economia de escalas na aquisição de grandes quantidades; e conhecimento do comportamento do parque industrial brasileiro. Nunca se mencionou o outro lado, que era o aumento dos custos de armazenagem, transporte e gastos com administração no gerenciamento dos programas. Quanto se ganhava considerando estes gastos? É uma pergunta que a FAE deveria responder.

Portanto, na implementação do PNME os dirigentes e burocratas da FAE conseguiram manter um de seus maiores interesses nos processos de gasto público em que estavam envolvidos, que era a continuidade da exclusividade para efetuar as compras para o programa, mesmo que sempre tenham sofrido pressões por parte das forças que desejavam realizar esse processo nos estados e municípios. Contavam para isso, também, com um grande aliado que eram seus fornecedores cativos, com interesse para que tudo continuasse como estava.

As características básicas do processo de gastos também se mantiveram: *a)* da mesma forma que o PNLD, ocorria com um descompasso entre o *timing* do processo orçamentário e financeiro do poder executivo e o do processo de gasto necessário ao desenvolvimento do programa; *b)* as decisões sobre a aquisição de material eram tomadas com base em uma grande quantidade de processos licitatórios dispersos empregando procedimentos distintos; *c)* em alguns casos as licitações nacionais eram realizadas em interface com a Confederação Nacional da Indústria; *d)* procurava-se adequar as aquisições dos programas ao comportamento do parque

industrial brasileiro; e) diante da magnitude das necessidades, o programa tendia a favorecer os grandes fornecedores e produtores, pois eles tinham condições de atender aos requisitos técnicos e gerenciais exigidos.

Na relação da FAE e os fornecedores privados de material escolar, existem dois fatos que diferenciam este programa dos demais. O primeiro deve-se a que os fornecedores privados de material escolar constituem um segmento bastante diversificado, tendo em vista os tipos e as quantidades de materiais a serem adquiridos e que envolviam, geralmente, empresas grandes e médias ligadas ao setor gráfico brasileiro. O segundo, diferentemente dos produtores de livros didáticos e de “formulados”, a indústria gráfica não tinha no mercado institucional seu maior espaço de colocação de seus produtos, pois o mercado privado consumia grande parte de sua produção, principalmente entre novembro e fevereiro.

Esses fatos não querem dizer que os fornecedores desprezavam o mercado institucional, mas que seu maior interesse e sua estratégia de ação procuraram adequar o processo de aquisições para o programa às condições de produção de suas fábricas, de tal forma que elas pudessem produzir para ele no período de baixa demanda — março a setembro —, uma vez que neste período elas experimentavam grande queda na utilização de sua capacidade instalada. O maior empecilho eram as constantes incertezas do processo de definição da capacidade de gasto do programa, que não permitiram a elaboração de um plano de compras de longo prazo que atingisse uma adequação pretendida.

Na área do apoio complementar aos estudantes a amplitude de atividades que compunham o “apoio complementar” — eufemismo para designar um setor “coringa”, onde todo tipo de gasto se encaixava — acarretou maior abrangência do escopo da política de assistência ao educando, e demonstrou que a amplitude do raio de atuação que os dirigentes ministeriais imprimiam na FAE não tinha limites, assim qualquer nova ação assistencial se enquadraria aos objetivos da FAE e poderia ser desenvolvida, sendo mais um canal para atendimento das pressões da clientela, do sistema político e da burocracia.

Essa perspectiva envolvia dois aspectos importantes para a evolução do processo de gasto público associado às políticas de assistência ao educando. O primeiro representava uma concentração de poder na FAE, pela centralização das decisões dos gastos da programação existente, e da realização exclusiva dos gastos nas aquisições dos bens e serviços para os diversos programas. No entanto, essa concentração de poder não foi efetuada pela institucionalização de comando de uma fonte de recursos que desse autonomia decisória à FAE. O segundo significava o atrelamento de um conjunto muito diversificado de interesses, o que implicava pulverização de recursos e dificuldades para o controle e avaliação de resultados, além de poder levar a superposições de atividades dentro do Ministério.

Como reflexo das orientações que buscavam ampliar o raio de ação da FAE e, principalmente, devido à garantia de recursos provenientes do orçamento da seguridade social direcionada para as ações de alimentação e saúde do escolar e a fixação pela Constituição de 1988 do programa de transporte do escolar, os

dirigentes da FAE, fortemente influenciados pela burocracia, continuaram a implementar uma série de novos programas. O PNSL, que teve sua implementação iniciada em 1984 e que pretendia oferecer aos alunos de 1º grau uma oportunidade de acesso à literatura infanto-juvenil, jornais e revistas. O PNSE, que pretendia efetuar ações preventivas e curativas nas áreas de medicina geral, odontológica e oftalmológica e que teve, como grande elemento propulsor, a possibilidade de contar com recursos da seguridade social, e, em 1989, foi criado o PNTE.

A manutenção desse espectro de pequenos programas estava relacionada a dois fatores impulsionadores. O primeiro, de ordem política, provinha do interior das forças políticas dominantes no MEC que viam nestes programas — de pouco alcance social — um recurso de poder bastante proveitoso que, em composição com outros, podia ser utilizado para o atendimento de uma clientela próxima à localização de seus interesses políticos. O segundo eram as pressões da burocracia que, para sobreviver, precisava explicar sua existência e permanência pela manutenção dos programas existentes e, se possível, com ampliação no atendimento e criação de novos programas, com isso mostrando serviço e justificando seu emprego e salários.⁷⁹

As estratégias de distribuição dos recursos compreendiam um elenco muito grande de possibilidades, tendo em vista diversidades dos programas e amplitude das ações pretendidas. Por exemplo, na implementação do PNSE, os dirigentes das secretarias estaduais de educação e dos municípios eram os únicos reconhecidos a solicitar os benefícios do programa, quando submetiam à FAE seus projetos, solicitando o auxílio relativo à saúde do escolar. No entanto, apesar dessa diversidade de procedimentos informais, quando se tratava da realização de gastos que envolviam aquisições de bens e serviços necessários ao desenvolvimento dos programas, a FAE não abriu mão de manter centralizada a tomada de decisão, e, também, as características básicas aproximadas do programa do livro e do material didático.

O quadro recessivo do início dos anos 90 só veio a ser rompido parcialmente em 1993, quando o PIB cresceu 4,9%. Este sintoma de recuperação econômica teve seu começo ainda nos fins de 1992, com a resolução da crise político-institucional criada com o processo de *impeachment*, e ganhou corpo com as mudanças nos rumos da política econômica. No entanto, este processo foi acompanhado de aceleração inflacionária, que provocou o arrefecimento do crescimento inicial. De acordo com balanço geral da União para 1993, o recolhimento dos tributos federais apresentou comportamento favorável, mostrando um crescimento em

⁷⁹ Para este caso, há um exemplo em 1986 da defesa típica da corporação burocrática, quando da auditoria operacional realizada pela Arthur Andersen que, em suas conclusões e sugestões de encaminhamento, considerou todos os programas de “apoio complementar” como não sendo prioritários relativamente aos objetivos da FAE, tecendo os seguintes comentários a respeito: “Tendo em vista o pequeno universo abrangido, vemos esses programas como dispersivos de recurso e geradores de gastos operacionais e administrativos não prioritários” [Arthur Andersen (1986)], além de considerar que muitos deles poderiam ser melhor desenvolvidos em outros ministérios. Os dirigentes e burocratas da FAE foram quase unânimes em desqualificar a maioria das sugestões da Consultoria defendendo a continuidade dos programas e, em alguns casos, sugerindo que deviam contar com mais recursos para implementar os programas sob sua responsabilidade.

torno de 16,2% se comparado com o exercício financeiro de 1992. Assim, em 1993, houve uma grande recuperação da capacidade de gasto da União, que em termos reais cresceu 47,4% em relação ao ano anterior, assim os gastos de educação que vinham em queda livre desde o Governo Collor se recuperaram, crescendo 108,8%, bem mais que os gastos da União, sendo um dos maiores volumes de recursos aportados para o Ministério desde os anos 80 [ver Castro (1996)].

No entanto, o quadro da ação governamental encontrado pelo Governo Itamar Franco na área de assistência ao educando era desolador. Por exemplo, os programas de alimentação e nutrição para o grupo materno-infantil haviam sido extintos pelo governo anterior e a distribuição da merenda escolar estava restrita a apenas 60 dos 200 dias letivos. O ano seguinte, 1992, apresentou o pior resultado jamais conhecido pela FAE: apenas 38 dias em todo o ano, que correspondia a apenas 19% das metas estabelecidas. No PNLD os valores aplicados caem enormemente, reduzindo-se a valores próximos ao pior montante aplicado nos anos 80 [ver Castro (1996)].

Diante de uma situação dessa natureza a prioridade imediata do novo presidente foi o combate à fome e à miséria, que motivou a frente dos prefeitos a organizar um encontro em Brasília, no qual foi reivindicado o apoio do governo federal para programas de geração de empregos, descentralização da merenda e a transferência de parte dos estoques públicos de alimentos para os municípios, com a finalidade de serem distribuídos às populações carentes. Nesse processo o Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou ao presidente (fevereiro de 1993) um documento contendo proposta para uma política de segurança alimentar e criação de um conselho nacional de segurança alimentar. Ao mesmo tempo, ao tomar conhecimento da existência de cerca de 32 milhões de indigentes, o Presidente da República declarou o país em estado de calamidade. Na mesma ocasião solicitou a todos os ministros que apresentassem programas nas suas respectivas pastas que pudessem contribuir para a atenuação da fome, e criou uma comissão integrada por membros do governo e da sociedade civil para organizar e elaborar um plano de ação. Como resultado do trabalho dessa comissão surgiu o Plano de Combate à Fome e à Miséria encaminhado ao presidente em abril de 1993, que tinha como órgão máximo na sua estrutura organizacional o Consea, ao qual cabia traçar as diretrizes do combate à fome e à miséria, conceber as estratégias apropriadas para sua execução e mobilizar os recursos necessários para o atendimento dos objetivos pretendidos. As inovações desse plano estavam localizadas na implementação simultânea e articulada das ações governamentais para ampliar o seu impacto, na descentralização da execução e na parceria entre o governo e a sociedade civil [Peliano *et alii* (1994)].

É no âmbito do Consea que se materializa a articulação entre o governo e a sociedade civil para o encaminhamento das ações de combate à fome e à miséria, com os membros do conselho definindo prioridades na ação de governo, pressionando pela alocação de recursos orçamentários, interferindo no desenho operacional de programas federais, participando no controle da execução dos

programas e coordenando atividades desenvolvidas pela ação da cidadania que contam com o apoio de instituições oficiais.

Neste sentido, no final de 1992, a direção da FAE antecipando-se ao próprio plano, iniciou um processo de descentralização da merenda escolar repassando recursos para os estados. Peliano e Beghin (1994) destacam que “a FAE dispôs neste exercício de apenas US\$ 148 milhões. Entretanto, 13% desses recursos foram transferidos diretamente para os estados no final do ano e só foram despendidos em 1993. Apesar do pequeno montante de recursos financeiros transferidos, tal operação representou um ato político da Fundação no sentido de atender antigas reivindicações dos governos estaduais e municipais e de marcar o início da descentralização do programa”.

Na ocasião, as metas eram as seguintes: em 1993 nenhuma compra de alimentos se efetuaria mais de forma centralizada, e todos os municípios com população acima de 50 mil habitantes, que assim o desejassem, receberiam recursos e não mais gêneros alimentícios. A partir de 1994, o programa deveria ser totalmente descentralizado para as prefeituras que aderissem à proposta.

De acordo com Peliano *et alii* (1994) o Pnae obteve recursos da ordem de US\$ 770 milhões, cabendo destacar o papel fundamental do Consea na viabilização desses recursos, uma vez que o programa obteve uma suplementação, no decorrer do ano, no valor de US\$ 370 milhões, enquanto observaram-se cortes substanciais nos gastos do governo.

Assim, no Governo Itamar Franco, notou-se que o orçamento inicial herdado do Governo Collor para os programas de assistência sofreu um grande acréscimo, significando maior prioridade em termos de aporte de recursos orçamentários dentro do governo. O primeiro ano do governo significou de acordo com Castro (1996) um aumento na capacidade de gasto em relação à média do Governo Collor e, em relação ao Governo Sarney, chegou próximo a maiores aplicações de recursos. Pelos números apresentados neste trabalho pode-se concluir que esses programas passaram a ser novamente prioritários em termos de capacidade de gasto do MEC e sua participação relativa foi de 15% dos gastos totais do Ministério. Neste sentido os programas puderam voltar ao normal com alguns podendo até ampliar sua capacidade de gasto.

6.2 - O Processo de Gasto Público da FAE a partir de 1995

Os novos dirigentes da FAE, que assumiram a gestão federal no Governo FHC, reconheciam que desde seu início a FAE tinha uma estrutura institucional que primava por uma forma de gestão que atendia ao espírito centralista dos governos anteriores. No entanto, esses dirigentes admitiam que no Governo Itamar Franco a entidade tinha delineado e dado início à execução de uma política de descentralização de seus programas, como, por exemplo, ocorreu com o Pnae, que esses dirigentes queriam dar continuidade, tendo a descentralização como um dever. Nas palavras desses dirigentes: “Demos continuidade, por entendermos, em conformidade com detecção da gestão anterior, de que a execução desses

programas tem características próprias e exige estratégias diversificadas. Por isso, planejá-las, executá-las e acompanhá-las de forma centralizada levaram, inevitavelmente, a práticas equivocadas, que colocaram a instituição, por diversas vezes, na contramão da história” [MEC/FAE (1996)].

Esta linha de ação correspondia ao redirecionamento pretendido pela nova direção à frente do MEC para a atuação do conjunto das instituições do ministério, seguindo principalmente as diretrizes de tornar o FAE um órgão que deveria executar cada vez menos e exercer cada vez mais uma função de articulação na coordenação da ação dos estados e municípios; adequar o papel redistributivo da FAE no sentido de diminuir as desigualdades regionais e locais, priorizando o atendimento da população mais pobre; e que todas as ações serão orientadas com vistas à descentralização crescente, com o objetivo último de atingir diretamente a escola, contribuindo para o fortalecimento da sua gestão.

A partir destas diretrizes o processo de gasto da FAE seguia algumas linhas básicas que estavam relacionadas à afirmação do papel do FAE no exercício de suas funções *normativa* e *redistributiva*. A segunda eram a *regularização* e a *expansão* do fluxo de recursos para o financiamento das ações de assistência ao educando. A terceira seria a *descentralização e a desconcentração* com o reordenamento do uso dos recursos institucionais em vigor, estabelecendo-se novos padrões de relacionamento e desempenho do instrumental que opera a ação no setor e adequando esses padrões às idéias de descentralização administrativa, de desconcentração do poder, com especial destaque para que, nas articulações interinstitucionais, fosse ressaltado o papel preponderante dos municípios e da escola como foco principal de atuação e grande agente mobilizador.

Esta proposta, pelo lado da afirmação do papel normativo na área de assistência do Ministério, tem como exemplo a ação de realizar a avaliação dos livros didáticos de 1^a à 8^a série do ensino fundamental, com o objetivo de selecionar obras previamente para compor o *Guia de Livros Didáticos*, auxiliando o professor na escolha dos livros a serem adotados. Já o papel redistributivo foi realizado por exemplo com a criação do Comunidade Solidária que, ao procurar combater a fome e a miséria, concebendo estratégias focalizadas e de solidariedade para execução e mobilização de recursos necessários para o atendimento dos objetivos pretendidos, acabou por incluir alguns programas de assistência ao educando, entre eles: o da merenda escolar, material escolar, transporte escolar; e saúde do escolar. Os princípios que regeriam o processo de gastos desses programas deveriam ser o da solidariedade, parceria e descentralização.

Quanto a expansão e regularização do fluxo de recurso — que tinha respaldo na direção de maior massa de recursos para os programas — observa-se na Tabela 11 que, em 1995, esses valores chegaram a cerca de R\$ 998 milhões e que se reduziu para R\$ 872,8 milhões, em 1996. Estes valores foram bem superiores àqueles alocados à assistência ao educando durante a década de 80 [ver Castro (1996)].

A Tabela 11 mostra os gastos da área de assistência ao educando se direcionando principalmente a dois programas: o Pnae, que concentrou 65,6% e 52% dos gastos

nos anos de 1995 e 1996, respectivamente; e o programa do livro e acessórios (de apoio didático-pedagógico) que absorveram nestes dois anos 19,9% e 28,5% dos recursos da FAE. Apenas estes dois programas consumiram 85,5% e 80,5% dos gastos da FAE nestes dois anos.

Tabela 11

Demonstrativo dos Gastos Realizados pela FAE — 1995/96

(Em R\$ 1)

Especificação	1995		1996		b/a
	Valor (a)	%	Valor (b)	%	
Administração ^a	45.865.559	4,6	38.632.878	4,4	(15,8)
Educação Básica Nordeste	31.641.760	3,2	35.464.547	4,1	12,1
Pnae	655.254.593	65,6	454.099.878	52,0	(30,7)
Livro Didático e Outros ^b	198.659.006	19,9	248.525.057	28,5	25,1
Material Escolar	29.934.071	3,0	40.711.399	4,7	36,0
Transporte do Escolar	26.722.908	2,7	38.705.954	4,4	44,8
Saúde do Escolar	10.620.563	1,1	16.693.150	1,9	57,2
Total	998.698.460	100,0	872.832.863	100,0	(12,6)

Fonte: FAE.

^a Compreende as despesas com pessoal, assistência médica, auxílio creche, vale transporte, inativos, Pasep e outros custeios.

^b Compreende as despesas com os programas do livro didático, salas de leitura e biblioteca do professor.

No programa de maior importância da FAE, o Pnae, o processo de descentralização, iniciado em 1993, completou até 1994 um processo de total transferência da responsabilidade na aquisição e distribuição de gêneros alimentícios destinados à alimentação do escolar para os estados e municípios, mediante três formatos básicos. Tomando-se os municípios como referência, verifica-se que aproximadamente 1/3 deles enquadrava-se no formato da municipalização,⁸⁰ onde as prefeituras municipais assumiam a responsabilidade pela operação do programa, tanto para sua rede de ensino quanto para a rede estadual localizada no município. No outro 1/3, o programa encontrava-se estadualizado,⁸¹ e por último predominava o formato duplo, com o programa sendo operado simultaneamente pela prefeitura e pela Secretaria Estadual da Educação, com cada um cuidando de sua própria rede de ensino.

A primeira forma foi a predominante na política de descentralização, mesmo que convivendo com a municipalização, para os casos dos municípios que aceitaram aderir ao programa. Até 1994, completou-se a estadualização do programa, uma

⁸⁰ A municipalização corresponde à situação na qual a prefeitura municipal opera como conveniente e UEX, assumindo a gestão do programa junto às escolas localizadas no município, sejam municipais, estaduais ou municipalizadas — ou seja, o órgão municipal recebe os recursos federais, realiza as compras, distribui às escolas os gêneros alimentícios ou, eventualmente, as refeições prontas e, finalmente, presta conta do gasto junto à FAE [Nepp (1998)].

⁸¹ A estadualização corresponde à situação na qual a Secretaria Estadual de Educação opera como conveniente e UEX, junto à FAE, recebendo os recursos federais, realizando compras e distribuição de gêneros (ou refeições prontas) para as escolas estaduais e municipais localizadas no estado e, finalmente, prestando contas do gasto realizado [Nepp (1998)].

vez que a FAE repassou todos os recursos do Pnae aos estados, encerrando por completo, no plano federal, todas as funções de aquisição e distribuição de gêneros alimentícios para a merenda do escolar. Sob tal forma o ritmo de descentralização do programa se acelerou desde 1994, tanto é que a própria FAE reconheceu em seu relatório de 1995, que a meta de descentralizar o Pnae para os municípios foi superada [MEC/FAE (1996)].

Considerando o período 1995/97, de acordo com dados da Tabela 12, observa-se que o número de municípios que aderiram à descentralização da merenda aparece em escala crescente, passando de 1.265, em 1995, para 4.025 em 1997, representando mais de 70% dos municípios brasileiros. Este crescimento foi equivalente a 218%.

Expressão do comprometimento dos dirigentes da FAE com a aceleração da descentralização na direção dos municípios é o fato de que, entre os anos de 1995 a 1997, verificou-se, de acordo com a Tabela 12, que além de o número de municípios ter aumentado houve também notável crescimento (40%) dos valores transferidos e também da participação dos municípios na gestão dos recursos totais do programa, passando de 52% para 64% (de R\$ 308 milhões para R\$ 431 milhões), enquanto caía simetricamente a dos estados, de 48% para 36% (de R\$ 281 milhões para R\$ 241 milhões).

Assim, tomando-se esses resultados e os relatórios da FAE como referência sobre o que aconteceu com o processo de descentralização do programa, pode-se constatar que a dinâmica do processo pode ser dividida em dois momentos: até 1995 orientou-se pela estadualização e após esse período o que predominou foi a municipalização. De acordo com Nepp (1998) a municipalização é uma realidade: verificada indiretamente, por exemplo, através da participação das prefeituras municipais nas compras de alimentos, elas se mostram presentes em mais da metade das escolas urbanas, em 80% das escolas municipais e em 45% das escolas estaduais.

Nestes anos também observou-se que a política de descentralização da merenda passou a conviver com um novo modelo, introduzido por iniciativa de alguns estados, em especial os de Goiás e de Minas Gerais: a transferência dos recursos da merenda diretamente para as escolas.⁸² Tal formato corresponde a um reforço da autonomia da unidade escolar e significa, desde logo, uma forte descentralização funcional das redes de serviço, uma vez que se deslocam, para a ponta do sistema as responsabilidades e tarefas de compra, armazenamento, preparo e distribuição dos gêneros alimentícios. A descentralização para a unidade escolar (escolarização da merenda) das funções de compra dos alimentos já atinge mais de 16% das escolas urbanas, particularmente nas regiões Centro-Oeste,

⁸² A autonomização da escola é a situação na qual a prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação, operando como convenientes junto ao MEC/FNDE, recebe os recursos federais e transferem-nos diretamente às unidades escolares, que assumem todas as operações do programa; os recursos podem chegar ao órgão colegiado da escola, que atua então como UEX, ou diretamente em conta bancária administrada pela direção escolar, sob a forma de suprimento de fundos [Nepp (1998)].

Tabela 12

Descentralização Efetuada no Pnae — 1995/97

(Em R\$ Mil)

Anos	Convênios		Recursos Transferidos			Quantidade de Alunos			Dias de Atendimento	a/c	d/f
	Municípios	Estados	Municípios (a)	Estados (b)	Total (c)	Municípios (d)	Estados (e)	Total (f)			
1995	1.265	27,0	408.957	377.499	786.456	16.720.021	16.542.463	33.262.484	136	52	50
1996	3.257	27,0	365.091	135.034	500.125	17.194.245	13.305.255	30.499.500	152	73	56
96/97	157	-	(11)	(64)	(36)	3	(20)	(8)	12		
1997	4.025	27,0	439.934	247.463	687.397	20.937.990	14.281.605	35.219.595	167	64	59
97/95	218	-	8	(34)	(13)	25	(14)	6	23		

Fonte: FAE e FNDE.

Sudeste e Sul, onde o percentual sobe para aproximadamente 30%. Este tipo de descentralização caminha na direção do processo de gasto desenvolvido pelo FNDE para o PMDE.

Em síntese, as informações da pesquisa do Nepp revelam que, em 80% das escolas municipais e em 45,2% das estaduais, são os municípios que respondem pela compra de alimentos; 71,7% das unidades escolares participam do programa recebendo gêneros alimentícios; 16% das unidades escolares recebem recursos financeiros; e 9% das escolas recebem refeições prontas.

No entender dos dirigentes do novo FNDE “o processo de descentralização, além de agilizar o atendimento, melhorar a qualidade da alimentação, pelo respeito aos hábitos alimentares locais, obteve maior regularidade no atendimento ao alunado, evitando-se os fornecimentos irregulares e descontínuos do passado, e introduziu na economia de cada município uma demanda que antes beneficiava outro mercado, passando a incentivar o fortalecimento do mercado local” [MEC/FNDE (1998)].

Por outro lado, este processo tinha ampla aceitação por parte dos agentes implementadores, que o Nepp (1998) avaliou mediante os indicadores de eficiência social. A opinião e a avaliação dos usuários foram abordadas através dos diretores escolares, que opinaram muito favoravelmente tanto sobre a qualidade dos gêneros alimentícios recebidos pela escola, quanto em relação à qualidade da merenda servida. Também na sua grande maioria externaram a opinião de que os alunos de suas escolas gostam da merenda servida. É acentuada a preferência dos diretores de escolas públicas urbanas de ensino fundamental do país pelas modalidades mais radicais de descentralização da merenda escolar. Por isso, mais da metade (51%) pensa que o programa funciona melhor quando as escolas recebem os recursos financeiros, realizam diretamente as compras dos alimentos e preparam as refeições. Já 32% opinam pela municipalização enquanto apenas 9% preferem o formato estadualizado. Ou seja, 83% dos diretores são favoráveis às formas mais acentuadas de descentralização — a plena gestão da merenda pela escola ou a municipalização — sendo que o primeiro modelo é o preferido pelos diretores das escolas estaduais, enquanto os de escolas municipais preferem a municipalização.

Na área do apoio didático-pedagógico ao estudante (programas do livro, sala de leitura e material escolar) destaca-se como principal avanço no PNLD a expansão do atendimento, que a partir de 1996 passou a beneficiar também os alunos de 5^a à 8^a série. Com isso, a quantidade de livros distribuídos teve um substancial acréscimo, passando para 110 milhões contra 60 milhões em 1995. Dessa forma, estão sendo atendidos, simultaneamente, todos os alunos do ensino fundamental das escolas públicas.

Outra importante iniciativa do MEC, em sua função regulatória, foi o estabelecimento da avaliação dos livros didáticos da 1^a à 4^a série do ensino fundamental. Este trabalho é realizado por professores experientes e especialistas universitários, nas quatro áreas do conhecimento básico. De acordo com MEC/FAE

(1997) com a criação do sistema de avaliação, em 1996, ocorreu uma imediata reação dos editores de livros didáticos no sentido de melhorar o conteúdo e a qualidade das publicações. Ao mesmo tempo, o MEC passou a editar o *Guia do Livro Didático*,⁸³ que apresenta o resultado da avaliação e orienta os professores na escolha dos livros a serem adotados. Em 1997 a equipe de especialistas avaliou⁸⁴ 454 títulos inscritos, sendo que, desses, apenas 19 foram recomendados com distinção máxima, 47 foram recomendados, 101 foram recomendados com ressalvas, 211 foram não-recomendados e 76 foram excluídos.

Os programas ligados ao apoio didático e pedagógico, principalmente a aquisição e a distribuição de livros didáticos, mantiveram, de acordo com a Tabela 13, uma capacidade de gasto entre 1995 e 1997 que girou em torno de R\$ 187,2 milhões e R\$ 232,8 milhões, respectivamente, valores estes bem superiores àqueles observados no início da década de 90 (R\$ 44,2 milhões, em 1991, e R\$ 42,7 milhões, em 1992), refletindo em parte a proposta de expansão da clientela e a prioridade que o novo governo deu ao programa.

No PNLD, o segundo programa em importância da FAE, o processo de descentralização mediante convênios para repasse de recursos financeiros às unidades federadas, desobrigando a FAE de seu papel de compradora e transportadora do livro didático, teve início em 1995, devendo-se, de acordo com MEC/FAE (1996), ao “cumprimento da diretriz básica do Governo Federal, onde a FAE passa a exercer cada vez mais a função de articulação na coordenação das suas ações, prestando assistência técnica e financeira aos estudantes”, a execução desta diretriz foi desenvolvida em dois grandes grupos: Grupo I — unidades federadas que optaram pela execução descentralizada com repasse de recursos para atendimento a todas as séries. Participam os Estados de São Paulo e Minas Gerais; e Grupo II — unidades federadas que ainda não dispõem de estrutura administrativa e operacional, capaz de gerenciar o programa de forma descentralizada para todas as séries do ensino fundamental. Os Estados do Paraná, Rio de Janeiro, Goiás, Maranhão, Rio Grande do Norte e o Distrito Federal optaram pela participação, em caráter experimental, na descentralização parcial para as séries de 5^a à 8^a, ficando o atendimento nas demais séries, 1^a à 4^a, de forma centralizada.

⁸³ O *Guia de Livros Didáticos de 1^a a 4^a Séries — PNLD/1998* foi publicado contendo títulos recomendados com ressalvas, acompanhados das resenhas correspondentes. A tiragem foi de 540 mil exemplares, dos quais três foram encaminhados para cada escola, em junho de 1997, para que os professores pudessem escolher aqueles a serem utilizados no ano letivo de 1998. A divulgação do *Guia de Livros Didáticos de 5^a a 8^a Séries* foi prevista para o início de 1998, e o projeto de avaliação de livros didáticos de 5^a à 8^a série seguiu o mesmo processo dos de 1^a à 4^a série, sendo avaliados 438 livros didáticos.

⁸⁴ A avaliação tinha como base critérios explicitados na Convocatória para o PNLD/98, previamente estabelecidos pela SEF, entidades representativas de autores e editores e especialistas das áreas de conhecimento.

Tabela 13

Demonstrativo da Execução Financeira do PNLD — 1995/97

(Em R\$ Mil)

Anos	Aquisição			Total (d = a + b + c)	Distribuição de Livros (e)	Geral (f=d+e)	(a/d)	(b/d)	(c/d)	(d/f)	(e/f)
	Centralizada (a)	Descentralizada (b)	Repasse Escolas (c)								
1995	113.608	59.697,0	911	174.216	12.150	187.277	65,2	34,3	0,5	93,0	6,5
1996	98.955	71.399,0	1.245	171.599	17.000	189.844	57,7	41,6	0,7	90,4	9,0
96/95	(13)	20	37		40	1					
1997	158.909	59.565,0	-	218.474	14.397	232.871	72,7	27,3	-	93,8	6,2
97/95	40	(0)	-		18	24					

Fonte: FAE e FNDE.

O processo de transferência da responsabilidade na aquisição e distribuição do livro didático foi dado às secretarias de educação dos estados que assumiam a responsabilidade pela operação do programa. Sob tais modalidades a descentralização de recursos, como mostra a Tabela 13, atingiu cerca de 34,3% da aquisição (R\$ 59,6 milhões), em 1995, chegando a 41,6% (R\$ 71,3 milhões), em 1996, e caindo em 1997 para 27,3% (R\$ 59,5 milhões), que representa em termos absolutos o retorno ao valor de 1995. Nos dois últimos anos a descentralização correu apenas para os estados do Grupo I, — São Paulo e Minas Gerais.

Nos anos de 1995 e 1996 também observou-se que a política de descentralização do livro didático passou a conviver com um tipo introduzido como experiência piloto em alguns estados: a transferência dos recursos financeiros diretamente às escolas (124 da rede estadual de ensino de 10 unidades federadas) para compra dos livros didáticos (escolarização do PNLD), significando reforço da autonomia da unidade escolar e descentralização funcional das redes de serviço. De acordo com MEC/FAE (1996) “é uma experiência que testa uma nova etapa da descentralização do Programa onde a escolha e a compra do livro didático foram realizadas dentro da escola, avaliando-se a relação diretor/professores/livro/livrarias/editoras”. Esta absorveu apenas 0,5% e 0,7% dos recursos do programa em 1995 e 1996, respectivamente, sendo eliminada em 1997.

O processo de gasto do PNLD manteve algumas das características anteriores e inovou em outras; por exemplo, continuou a haver o descompasso entre o *timing* do processo orçamentário e financeiro do poder executivo e o do processo de gasto necessário ao desenvolvimento do programa. No entanto, dadas a força política do ministro e as regras de financiamento do programa que forçavam o FNDE⁸⁵ a destinar recurso para o programa, permitiu-se a fixação das despesas do programa, no orçamento, com boa margem de segurança para a contratação de fornecimento de livros, diminuindo as incertezas quanto à capacidade de gasto real do programa.

As decisões sobre as aquisições de livros continuaram a ser tomadas não com base em processo licitatório, mas tendo a análise das propostas de preço/quantidade formuladas por cada editora; assim, de acordo com a MEC/FAE (1996) “os pedidos serão adquiridos pela FAE junto às editoras, buscando-se negociar o menor preço para cada produto”. No entanto, o Projeto Nordeste também realizou a compra e a distribuição de livros para os estados do Nordeste (R\$ 9,5 milhões, em 1995, e R\$ 21 milhões, em 1996), cabendo ressaltar que havia algumas alterações no processo de gasto — uma delas era a de que os livros são adquiridos através de licitação internacional⁸⁶ aberta a todos os fornecedores oriundos de países elegíveis, como

⁸⁵ Mediante Resolução do Conselho Deliberativo nº 06, de 13/7/93, os dirigentes do FNDE resolveram, de acordo com art. 1º: “Destinar, anualmente e em caráter prioritário, recursos da ordem de duzentos e setenta milhões de UFIR, equivalente à média de doze UFIR por aluno, da Quota Federal do Salário educação, para a aquisição de livros didáticos para os alunos da rede pública de ensino fundamental”.

⁸⁶ O PNLD desenvolvido pelo Projeto Nordeste deve seguir esta regra em função de suas especificidades que particularizam o procedimento de aquisição do livro, que necessariamente deve ocorrer mediante a instauração de licitação internacional, realizada em consonância com as regras ditadas pelo Banco Mundial (Bird), por força de tratado internacional.

Formosa, China, entre outros, definido nas diretrizes para aquisição sob os recursos do empréstimo.

A organização das decisões sobre os quantitativos a serem adquiridos era realizada em reuniões entre os burocratas especialistas da FAE e os representantes das editoras, e os quantitativos por editora eram obtidos dos pedidos formulados pelos professores. Apesar do *Guia do Livro Didático*, continuou a ter importância o sistema de *marketing* utilizado pelas editoras, uma vez que não havia competição em preço.

Estas características favoreceram a conformação de uma lógica na apropriação dos gastos do programa entre os principais produtores privados de livros didáticos que, indiferentemente dos montantes alocados, manteve-se a mesma desde a década de 80, com cada empresa tendo seu grau de participação mais ou menos constante, indiferentemente dos recursos alocados, o que permitiu a estabilidade sistêmica dos lucros, que só eram afetados por fatores exógenos. Os produtores privados de livros didáticos, de acordo com MEC/FAE (1996) e MEC/FAE (1997), formavam um grupo que compreendia 29 editoras, que repartiam o fornecimento das unidades requeridas pela FAE. A média de fornecimento de livros (compras centralizadas) foi de 39 milhões de unidades em 1995 e de 41 milhões em 1996. No entanto, como na década de 80 e o início dos anos 90, a despeito do número de editoras, apenas cinco empresas — Ática, FTD, Nacional, Saraiva e Scipione — absorveram 78,9% e 73% do fornecimento dos livros, nos anos de 1995 e 1996, respectivamente. Assim, a estratégia desse grupo de editoras não variou durante toda a existência do PNLN, demonstrando grande comando sobre os recursos de poder e um alto grau de organização, principalmente das editoras líderes que conseguiram manter uma repartição de recursos que lhes eram extremamente favoráveis.

No outro programa expressivo do apoio pedagógico ao estudante o processo de gasto público do PNME sofreu uma redefinição na sua linha de atuação de 1995 em diante, uma vez que todos os recursos alocados ao programa foram aplicados na execução do Projeto “Cesta Aluno, Escola e Professor”, vinculando o atendimento aos municípios selecionados para a primeira etapa do Programa Comunidade Solidária. Em seu processo de gasto este programa seguia a tendência da descentralização, que foi imprimida nos demais programas, assim a ação passou a ser desenvolvida em municípios selecionados e consistia no repasse de recursos financeiros aos municípios para aquisição da cesta básica de material escolar.

Em 1995 foram selecionados 265 municípios, correspondendo a 12.533 escolas e 1,043 milhão de alunos, sendo o custo da composição da cesta básica despendido pela FAE de R\$ 12,5 por aluno, R\$ 200 por escola e R\$ 70 por professor. Em 1996, foram repassados recursos a 827 municípios, sendo que o número de alunos atendidos subiu para 1.798.999, a quantidade de escolas se elevou para 26.522 (mais que o dobro do ano anterior) e o número de professores foi de 79.026 e os recursos aplicados chegaram a R\$ 40,7 milhões.

Essa nova estratégia de realização dos gastos com a aquisição de material didático liquidou a centralização do processo de gasto do PNME, em que tanto o

planejamento e a programação dos gastos, quanto a aquisição junto a diversos fornecedores eram realizados pela FAE, que era o único centro de decisão a respeito da totalidade do processo de gasto que envolvia a compra-armazenagem-distribuição. Portanto, nesta nova estratégia de implementação do PNME os dirigentes e burocratas da FAE não conseguiram manter um de seus maiores interesses nos processos de gasto público em que estavam envolvidos, que era a continuidade da exclusividade para efetuar as compras para o programa, cedendo às pressões por parte das forças que desejavam realizar esse processo nos estados e municípios.

Na área do apoio complementar aos estudantes a amplitude de atividades que compunham esse apoio continuou a permitir ampliação do escopo da política de assistência ao educando, mas os programas passaram por processos de reformulações seguindo novas diretrizes. Assim, ocorreu que no PNSE que atendia, mediante convênio, uma média de 18 milhões de alunos do ensino fundamental da rede pública, em aproximadamente 1,8 mil municípios, com ações educativas, preventivas e curativas nas áreas de saúde geral, oftalmologia e odontologia, passou a atender apenas os municípios selecionados pelo Comunidade Solidária. “Esta reformulação nas diretrizes do Programa foi oriunda das novas orientações do Governo Federal, que objetivou concentrar ações e recurso dos programas federais em determinados municípios” [MEC/FAE (1996)].

Por outro lado, o processo de gasto passou a se realizar mediante o repasse de recursos financeiros para a compra de cesta básica para aluno, professor e escola, composta de material de consumo na área da saúde bucal, tais como: creme, escoava e fio dental, e também materiais de primeiros socorros. Os custos, em 1995, para a composição da cesta básica despendidos pela FAE foram de R\$ 100 por cesta escola e R\$ 6 por cesta aluno e foram consumidos cerca de R\$ 11 milhões, sendo que, destes, R\$ 3,1 milhões foram gastos no Projeto de Assistência Integral à Saúde do Escolar (Paise).⁸⁷ Em 1996, o PNSE continuou a desenvolver dois projetos: o Paise, que foi expandido mediante implantação em mais nove capitais (em 1995, o projeto havia sido implantado em 14 capitais), absorvendo, no total, cerca de R\$ 2,8 milhões, para atender aos 42.028 alunos. O segundo foi o PSCE, que foi desenvolvido em 611 municípios atendendo a 1.405.315 alunos em 20.346 escolas com gastos realizados no valor de R\$ 14,05 milhões.

O processo de gasto público do PNTE, também sofreu uma redefinição na sua linha de atuação de 1995 em diante, uma vez que todos os recursos alocados ao programa foram destinados aos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária. Em seu processo de gasto este programa já era descentralizado, sendo as aquisições realizadas nos municípios selecionados, mediante parcerias, cabendo aos estados certo percentual de contrapartida; por outro lado, a FAE repassava os recursos

⁸⁷ Este projeto, de acordo com MEC/FAE (1997), tem por “objetivo o desenvolvimento de ações educativas, preventivas e curativas destinadas aos alunos da 1ª série do ensino fundamental residentes nos bolsões de pobreza das capitais, proporcionando um diagnóstico completo da saúde do aluno e o encaminhamento, quando necessário, para tratamento e acompanhamento da saúde do escolar”.

financeiros às prefeituras para aquisição de veículo (ônibus, microônibus, perua ou embarcação) para o transporte escolar.

O total de recursos aplicados no PNTE, em 1995, foi de R\$ 26,7 milhões, em 343 municípios e 27 Apae. Em 1996, o programa continuou a ser desenvolvido em parceria com os estados e municípios, porém foi dispensada a contrapartida financeira. Coube a cada município dos efetivamente atendidos (624), a importância de R\$ 60 mil, que totalizou um gasto de R\$ 37,2 milhões e mais R\$ 1,5 milhão que foram destinados às Apaes e à Sociedade Pestalozzi destinada à aquisição de 120 veículos automotores para atendimento dos escolares do ensino especial. Em 1997, o financiamento é limitado a R\$ 50 mil por municípios, sendo que o número de municípios atendidos cai para 414 e os valores despendidos caem para R\$ 19,84 milhões, quase a metade do ano anterior [ver MEC/FAE (1996); MEC/FAE(1997) e MEC/FNDE(1998)].

As estratégias de distribuição dos recursos destes programas caminharam na linha da descentralização baseada no repasse de recursos com relação a indicadores como número de alunos, professores e de escolas, de domínio público; no caso do PNTE o indicador era a determinação de um valor por município, com isso diminuiu a relação entre os dirigentes das secretarias estaduais de educação e dos municípios, que não eram mais necessários para a solicitação dos benefícios, não sendo mais importante a submissão de projetos à FAE, solicitando o auxílio relativo à saúde do escolar, com isso ela abriu mão de manter a tomada de decisão centralizada.

Este realinhamento estratégico do processo de gasto tendia a atacar dois dos principais fatores impulsionadores de programas desta natureza. O primeiro era de ordem política e provinha do interior das forças políticas dominantes no Ministério, que viam naqueles de pouco alcance social um recurso de poder bastante proveitoso que, em composição com outros, podia ser utilizado para o atendimento de uma clientela próxima à localização de seus interesses políticos. O segundo eram as pressões da burocracia que, para sobreviver, precisava explicar sua existência e permanência pela manutenção dos programas existentes com processo de gastos centralizados e, se possível, com ampliação no atendimento e criação de novos programas, com isso mostrando serviço e justificando seu emprego e salários.

7 - O PROCESSO DE GASTO PÚBLICO DO (NOVO) FNDE

Os novos dirigentes do Ministério, logo após um ano de gestão, entenderam que a dispersão e a não-padronização dos processos de gastos da assistência financeira praticada no interior do Ministério era negativa aos propósitos da gestão que pretendiam imprimir, uma vez que os esforços empreendidos na mudança de trajetória da política de assistência sem enfrentar e debelar os conflitos institucionais entre FNDE e FAE acabariam por manter um quadro difuso e conflitivo, construído à margem de uma política oficial deliberada, prioritária e adequadamente articulada nos seus aspectos operacionais e gerenciais.

Portanto, o diagnóstico a respeito da dispersão e da não-padronização dos processos da ação assistencial em alguns segmentos distintos no interior do MEC devia-se fundamentalmente à existência de duas instituições, FNDE e FAE, como agências formuladoras e implementadoras da política de assistência. Este arranjo institucional que perdurou durante a década de 80, e mais da metade dos anos 90, contava com a FAE como órgão responsável pela política de assistência ao educando e a permanência do FNDE, como grande órgão de financiamento do ensino básico, dava algumas pistas sobre o tipo de condução pretendida para a política da assistência, que vai incidir diretamente sobre o processo decisório relativo aos gastos públicos nos anos 80 e em boa parte dos anos 90: *a)* manutenção de dois centros de decisão sobre os gastos para a assistência; *b)* centralização, na FAE, das decisões mais globais sobre a capacidade de gasto das ações ligadas à assistência ao educando; *c)* manutenção da desintegração decisória quando se trata da realização dos gastos nas diretorias da FAE; *d)* ampliação dos programas a serem desenvolvidos; e *e)* ampliação da abrangência dos programas existentes.

Pelo lado da dispersão das ações observa-se que essa estratégia acabou por instituir um processo decisório com potencial de conflito permanente ao estabelecer a existência de dois centros de decisão para o desenvolvimento das ações de assistência: a FAE para formular e implementar a política de assistência ao educando, interferindo em todo o ciclo da aquisição-distribuição-consumo, implicando uma concentração de poder e de influência para os responsáveis pelo encaminhamento da assistência ao educando; e o FNDE como financiador dos recursos para os gastos com grande parte dos programas, recebendo o ônus da responsabilidade pelos recursos junto às instâncias de acompanhamento e controle orçamentário, financeiro e contábil.

A intensificação dos conflitos interburocráticos provenientes da dispersão institucional ficaram por conta da força que os dirigentes e a burocracia do FNDE tinham nas definições sobre os recursos orçamentários para financiamento dos programas de assistência e na determinação de conquistar maior autonomia sobre os recursos de sua responsabilidade, mediante a distribuição de seus recursos com o menor grau de dependência possível de dirigentes da FAE. Para eles, o processo de distribuição e realização do gasto deveria ter maior controle do FNDE, residindo nisso a matriz de todo o conflito com os responsáveis pelas políticas de assistência ao educando, que acabou por levar a que esses últimos tivessem de desenvolver ações de convencimento de seus pleitos, junto ao ministro e, também, junto aos dirigentes do FNDE, se quisessem ver atendidas suas necessidades de recursos.

Pelo lado da não-padronização dos processos de gastos da assistência financeira praticada no interior do Ministério, seus dirigentes perceberam que enquanto a linha estratégica no processo de gasto adotada pelo FNDE caminhava na direção da descentralização dos recursos diretamente para as escolas — o que diminuía bastante a capacidade de estados e municípios em procurar captar recursos de forma desarticulada e fragmentada, apresentando “projetos” para financiamento de itens específicos das suas necessidades educacionais. Enquanto isso, a FAE ainda efetuava parte de seus gastos de forma centralizada (PNLD) e quando

caminhava no sentido da descentralização de recursos estes iam para os estados e municípios, e apenas de forma tímida na direção das escolas (escolarização). O que demonstrava até certo ponto a resistência da burocracia e da direção da FAE em formular e implementar, com relação às demais esferas de governo, as alterações do sistema decisório que foram encaminhadas pelo FNDE.

A implementação inicial das inovações incentivando maior descentralização na mecânica de tomada de decisão sobre o gasto público, principalmente na direção das escolas, demonstrou ser capaz de diminuir o conflito interburocrático no interior do Ministério e eliminar a utilização da transferência de recursos via “cooperação” financeira para estados e municípios, como mecanismo que possibilitava a montagem e o desenvolvimento de um poderoso sistema de atendimento de clientela. Como esses eram objetivos pretendidos pela atual direção ministerial acabou fornecendo ingredientes que favoreceram a posição dos dirigentes do FNDE na perspectiva de unificação dos procedimentos básicos do processo de gasto da assistência financeira do Ministério e dando grande força para se formular e implementar a fusão institucional da FAE e do FNDE,⁸⁸ demonstrada na Figura 7.

A expectativa dos dirigentes do novo FNDE com a fusão destes órgãos era “a absorção, pelo FNDE, das atribuições da FAE, extinta em 1997, tendo o processo de acomodação do novo quadro situacional ocorrido de modo a se alcançar o propósito que ensejou a fusão das duas instituições, qual seja, de concentrar e padronizar sistemas e processos relacionados à promoção da assistência financeira, notadamente em favor da educação básica, com o objetivo maior de assegurar o acesso e melhorar o atendimento ao educando, particularmente das redes públicas de ensino dos estados e municípios de todo o País” [MEC/FNDE (1998)].

Isto significava que para o processo de gasto esperava-se ganhar maior eficácia e eficiência, mediante a unificação de procedimentos e trâmites operacionais na gestão dos programas, superando os desperdícios, desvios e a morosidade administrativa e reforçando-se o processo de descentralização, além de representar a confirmação da estratégia ministerial de redefinição de seu papel no processo de gestão do sistema de educação, de coordenador das políticas nacionais,

⁸⁸ A dispersão das ações de assistência ao educando prevaleceu durante parte dos anos 70 e início dos anos 80, devido em grande medida à extinção, em 1978, do antigo Departamento de Assistência ao Estudante (DAE) que permitiu o Surgimento da Cnae, da Fename e do Inae, que deram origem, em um processo de fusão, à FAE. Assim, houve a criação do Inae como uma solução transitória, até que a FAE foi instituída pela Lei nº 7.091, de abril de 1983, como sendo um órgão subordinado ao MEC e produto da alteração da denominação da Fename que teve suas funções ampliadas com a incorporação do Inae. A proposta de solução encaminhada dentro do processo de reforma administrativa que passou o Ministério, em 1981, foi a de integrar em uma única agência governamental todas as atividades relativas à assistência ao estudante, eliminando duplicações de funções e atividades. Tanto é que uma das primeiras incumbências da FAE, diante da desintegração institucional das ações assistenciais anterior, foi o desenvolvimento de um “plano integrado de assistência ao educando”, que procurasse fazer um esforço no sentido da organização, coordenação e controle, em nível local, dos recursos físicos, humanos, financeiros, institucionais com o objetivo de responder ao desafio de integrar, de forma concreta, as ações de assistência ao estudante, que estavam dispersas [Castro (1997)].

entendendo-se que a execução das mesmas deva ser deixada a cargo dos governos estaduais e municipais.

Neste sentido o processo de tomada de decisão sobre o gasto dos programas financiados pela nova instituição, neste período, passou a ser definido e controlado diretamente por um misto de dirigentes e burocratas do antigo FNDE e da FAE, que se tornaram os dirigentes do novo FNDE, e os mecanismos decisórios que prevaleciam anteriormente sofreram algumas alterações:

a) o centro de decisão ao ser localizado na secretaria executiva do novo FNDE aumentou a importância do secretário executivo, que passou a contar com grande margem de articulação e poder de manobra, além de ampliar seu espaço político, assim como tiveram ampliados seus espaços os dirigentes das duas diretorias técnicas e da diretoria financeira;

b) as interações necessárias para que os atores não-governamentais envolvidos nos diversos programas tenham suas demandas atendidas diminuíram, pois não mais desenvolveriam ações em vários e conflitantes centros de decisão;

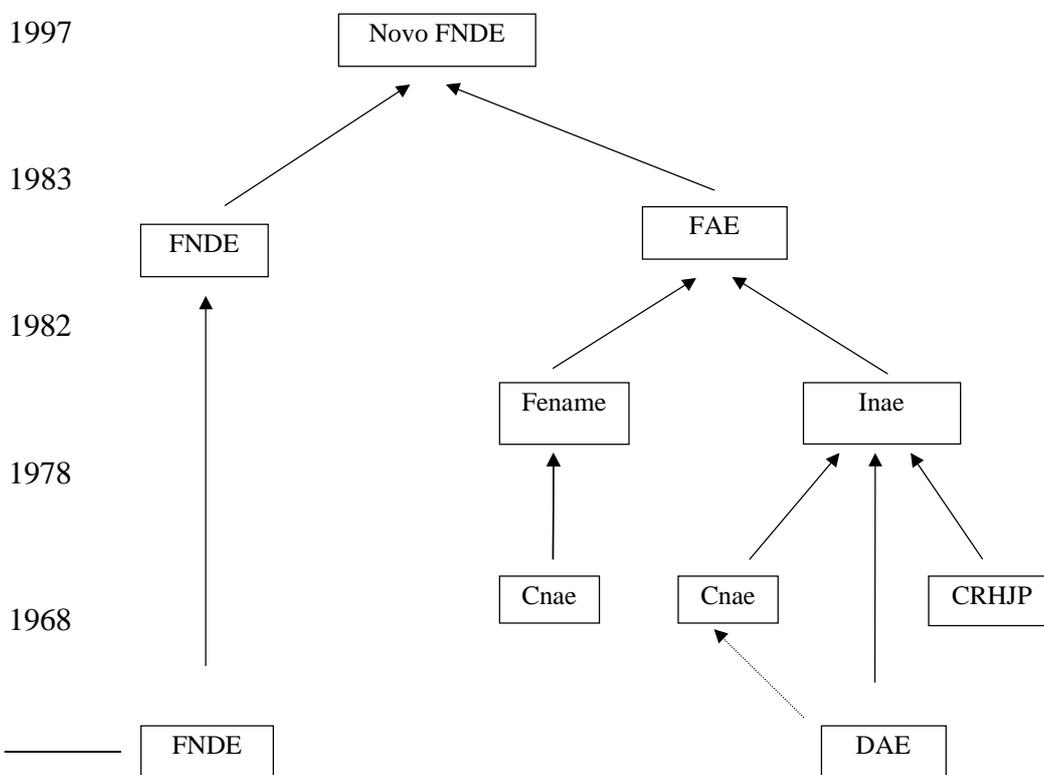
c) mantiveram-se algumas formas de organização das decisões, fechadas no interior do FNDE, permitindo a continuidade da existência da rede de mediações de interesses, como pode ocorrer no programa do livro didático — conexões entre as editoras e os dirigentes e burocratas;

d) eliminação do conflito interburocrático que existia entre a FAE e o antigo FNDE, com a transposição destes conflitos para o interior da nova instituição, principalmente entre as diversas diretorias, que mantiveram características de suas instituições de origem: por exemplo, a diretoria de programas assistenciais manteve-se próxima às características da FAE — mesmos funcionários e processos decisórios idênticos — já as diretorias financeira e de programas de apoio ao desenvolvimento da educação, exceto pelo programa do livro didático, estavam ligadas às ações e aos processos do antigo FNDE;

e) com maior quantidade e controle de recursos potencializando os recursos de poder sob o comando dos dirigentes do novo FNDE, o encaminhamento das demandas passou a ser consensual e, principalmente, baseado na exclusividade dos recursos o que, de certa forma, permitiu o estabelecimento de uma base para a formação de consensos mínimos a respeito da capacidade de gasto.

Figura 7

Transformações Institucionais que Originaram a Criação do Novo FNDE — 1968/97



Fonte: FNDE/FAE. Elaboração do autor.

Por outro lado, observou-se a permanência de duas características básicas do aparato jurídico-institucional regulador do processo de gasto, associado à assistência ao educando, que eram as seguintes: *a)* os programas de suplementação de material didático escolar e de transporte continuaram a não ter fontes específicas de recursos, o que dificultava e tornava irregular seus financiamentos; e *b)* a legislação do novo FNDE não aponta fontes de financiamento específicas que dêem garantia de recursos para desenvolvimento das atividades específicas de cada programa, exceto para o PNLD. Com isso, continuaram a prevalecer as determinações vagas que diziam serem as receitas provenientes de dotações destinadas pelo poder público ou, então, de rendas de aplicações, prestações de serviço ou aplicações de bens patrimoniais, para o financiamento dos programas.

A permanência destas características mostravam que o processo de gasto da assistência ao educando continuava a não ter uma estrutura jurídico-institucional favorável que permitiria a alocação automática de recursos. A determinação da capacidade de gasto dos programas, apesar de estar unificada, continuou entregue a uma diversidade de procedimentos administrativos de responsabilidade dos

dirigentes e da burocracia e dependia do grau de importância que essa ação governamental podia assumir na estratégia da direção ministerial e sua coalizão governante. Nessas circunstâncias, continuou a haver no interior de cada diretoria e gerência a exclusividade no controle dos procedimentos político-administrativo de cada programa, principalmente nos assistenciais (Pnae, PNTE e PNSE), uma vez que institucionalmente cada gerência exercia o controle sobre os recursos tecnológicos e gerenciais relativos à realização das transferências ou gastos destes programas, mas faltando-lhes um dos recursos de poder básico — controle dos recursos financeiros — que poderia proporcionar grande autonomia na tomada de decisões cruciais na determinação dos gastos sob sua influência.

Para o financiamento de suas ações o novo (FNDE) passou a deter uma poderosa e diversificada estrutura de financiamento envolvendo diversas fontes de recursos, desde os ordinários do Tesouro Nacional, contribuição social, até a capacidade de geração de receitas próprias. Com a rearticulação institucional este órgão foi fortalecido em sua capacidade de gasto. Observa-se na Tabela 1 que seus recursos chegaram a cerca de R\$ 1,6 bilhão, em 1977, representando um crescimento de 18% em comparação a 1996 (R\$ 1,36 bilhão) e 33% em relação ao ano de 1995 (R\$ 1,2 bilhão). O gasto do novo FNDE, em 1997, representou 16,6% daqueles realizados pelo MEC (R\$ 9,64 bilhões), como mostra a Tabela 3, sendo que esta participação era de 13% em 1995. Estes números dão a dimensão da importância deste órgão como um dos mais importantes agentes financiadores da educação fundamental no Brasil.

Quanto à estrutura de financiamento, o mais importante foi que o novo órgão continuou a ser o gestor da contribuição social do salário educação, mantendo-se como o único órgão do MEC com *status* de arrecadador, para o qual foi estruturada uma gerência na diretoria financeira, com a atribuição de realizar os procedimentos técnicos administrativos relativos à arrecadação. Este poder significou administrar a arrecadação bruta, de acordo com a Tabela 2, de cerca de R\$ 2,9 bilhões, em 1997. A queda de cerca de 1% na arrecadação, que mostra a Tabela 2, de 1996 para 1997, deve-se de acordo com MEC/FNDE (1998), ao elevado número de ações judiciais (mais de 8 mil) movidas pelas empresas contribuintes, nas quais discute-se a exigibilidade dessa contribuição social, evocando-se seu ingresso na categoria de tributo, por força da Constituição Federal de 1988, configurando-se, por conseguinte, uma impropriedade a fixação de alíquota de contribuição por ato emanado do Poder Executivo.

Além de seu poder arrecadador, o novo FNDE manteve-se como centro de decisão relevante a respeito da distribuição dos recursos da quota federal do salário educação, que atingiu cerca de R\$ 718,32 milhões, em 1997, uma vez que sem a existência da FAE tais recursos foram distribuídos com pouca ingerência dos dirigentes e da burocracia externa ao novo órgão, e os conflitos foram internalizados.

Prevaleceram, também, os mecanismos de decisão do salário educação, realizados no princípio dos anos 90, continuando a centralização do processo de decisão do SME no novo FNDE, que como mostra a Tabela 2 atingiu cerca de R\$ 80,3

milhões, em 1997, correspondendo a um crescimento em torno de 26%, em relação a 1996. Portanto, os novos dirigentes e a burocracia do novo FNDE mantiveram a estrutura jurídico-institucional para o salário educação que colocava este órgão como o *locus* decisório para onde convergiam as pressões dos atores em busca de uma parte significativa dos recursos arrecadados, já que definia a clientela habilitada ao benefício, estipulava a quantidade de vagas a serem adquiridas, credenciava as escolas para serem prestadoras de serviço junto ao SME e fixava o valor mensal das bolsas.

Por outro lado, os dirigentes do novo FNDE conseguiram, também, atingir seus objetivos, estruturando um processo de gasto que, além de os colocar em posição de domínio de grande parte dos recursos do salário educação — os recursos arrecadados no salário educação, de acordo com a Tabela 1, representaram cerca de 44,9% das receitas efetivas do FNDE em 1997 —, também possibilitou a continuação das aplicações financeiras, cujos rendimentos transformavam-se em “recursos próprios”, que mesmo diminuindo sua participação relativa continuou a ter importância como fonte de financiamento. Os dados apresentados na Tabela 1 mostram que, em 1997, o produto da aplicação do salário educação, formado principalmente pelos “juros de títulos de renda”, significou 11% (em 1995, a participação foi de 24,8% nas receitas do FNDE) das receitas do FNDE, cerca de R\$ 153,9 milhões, o correspondente a cerca de 21,4% do valor da quota federal do salário educação desse ano.

Além da capacidade de arrecadar e gerar receitas, mediante a aplicação dos recursos no mercado financeiro, os dirigentes do novo FNDE também recorreram às receitas provenientes de dotações de recursos destinadas pelo poder público, o que significava captar (financiamento) recursos passando pelas instâncias centrais do Ministério e demais órgãos do Executivo federal. Para isso, havia quatro opções: *a)* os recursos seriam provenientes da fonte de recursos do “ordinário” do Tesouro; *b)* os recursos provenientes do orçamento da seguridade; e *c)* os recursos seriam formados por diversas outras fontes de financiamento. Nestes casos, a opção de captação de recursos mostrava que os atores e interesses que giravam em torno da assistência financeira estavam expostos a um jogo no qual a determinação da capacidade de gasto estava, em grande parte, na dependência do confronto com os interesses já cristalizados em cada setor de gasto ministerial, das prioridades de cada ministro e dos interesses de cada coalizão governante.

Na fusão institucional da FAE e do FNDE a importância relativa e absoluta das diversas fontes de financiamento também sofreu alterações, por isso, observa-se na Tabela 1 que para o novo FNDE os recursos ordinários cresceram de um significativo valor de R\$ 60,8 milhões, em 1996, para R\$ 239,2, em 1997, (293% de crescimento) com a importância relativa desta fonte no financiamento do antigo para o novo órgão subindo de 4,7% para 15% de seu orçamento. Esta alteração é, em grande parte, explicada pela incorporação dos recursos destinados à administração da FAE e aos recursos da seguridade social que financiavam as ações de alimentação e saúde do escolar da FAE. O mesmo grau de alterações pode ser encontrado para as demais fontes, como por exemplo: os recursos diretamente arrecadados subiram, de 1996 para 1997, de R\$ 68,6 milhões para

R\$ 80,3 milhões, representando 26% de crescimento; a renda líquida de concursos de prognósticos que era apenas de R\$ 190 mil no antigo FNDE sobe para cerca de R\$ 58,4 milhões (estes recursos eram destinados à FAE); a contribuição para o financiamento da seguridade social, que era fonte de recursos da FAE, teve receitas efetivadas no valor de R\$ 3,5 milhões; e os recursos diversos de outras fontes que não existiram em 1996, passaram a representar, em 1997, cerca de 1,3% das receitas do novo órgão, o que significou um valor de cerca de R\$ 21,3 milhões.

Além disso o novo FNDE continuou a ser usado para transitar recursos de operações de crédito externas (R\$ 7,2 milhões, em 1997) a ser repassados aos respectivos órgãos executores, uma vez que o aparato jurídico-institucional do novo FNDE, enquanto órgão autônomo, continuou a favorecer a existência de um processo de gasto mais flexível e vantajoso e, também, por ter permanecido como responsável pela contrapartida nacional (Projeto Nordeste), proveniente do salário educação. Mantendo, neste caso, o arranjo institucional de divisão de tarefas, realizava-se o processo de planejamento, administração e execução dos gastos, sob a responsabilidade da gerência do acordo criado para esse fim — gerência do Projeto —, enquanto no novo FNDE cuidava-se das atividades de administração, aplicação e regulação dos recursos financeiros. Neste sentido, o papel de passividade requerido aos dirigentes do FNDE não é confortável pois cabe-lhe o ônus da realização dos procedimentos político-administrativos e as responsabilidades jurídico-institucionais a respeito da utilização dos recursos.

Os recursos do FEF, enquanto fonte de financiamento do novo órgão, mesmo crescendo (3%) de R\$ 43 milhões, em 1996, para R\$ 44 milhões, em 1997, diminuiu sua importância relativa para apenas 2,8% do orçamento global do FNDE. Por outro lado, a contribuição do salário educação para o FEF foi crescendo ano a ano, como mostra a Tabela 2, de R\$ 460 milhões, em 1995, para R\$ 538,7 milhões, em 1996, e R\$ 539 milhões, em 1997. O valor de 1997 representou cerca de 18,6% da receita gerada pelo salário educação, significando um perda orçamentária constante e de grande valor para a área de educação e para o FNDE, pois os números apresentados acima mostram que o valor que volta como receita é bem menor do que o órgão que destina ao FEF.

Quanto aos programas geridos pelo novo órgão, observou-se, neste primeiro ano o prosseguimento do aperfeiçoamento dos procedimentos e critérios de alguns programas na linha de ação inicialmente pretendida, o desaceleramento de outros que foram continuamente perdendo recursos e sofrendo rápida desmontagem, enquanto são substituídos por outros, entendidos como mais adequados a políticas pretendidas.

Neste sentido o PTA, um dos programas mais antigos do FNDE e uma linha de financiamento genérica, passou de fato a ser substituído por novos mecanismos, principalmente o PMDE, que tendem a ser mais focalizados e para os quais são estabelecidos critérios mais gerais e consistentes de distribuição. Sinônimo disto é que até perdeu sua denominação histórica, sendo chamado de programa de financiamento do desenvolvimento do ensino fundamental (financiamento de

planos de trabalho) e no qual foram alocados apenas R\$ 126,08 milhões para financiamento de sua carteira de projetos, tendo sido aplicada substancial parcela em transferência aos estados e municípios, notadamente aos participantes do Comunidade Solidária. Comparando este valor com o do ano de 1996 (R\$ 998,82 milhões) apresentado na Tabela 7, obtém-se que relativamente o programa teve reduzido seu poder de gasto a apenas 12,6% do valor do ano anterior e a 31% do ano de 1995 (R\$ 406,29 milhões). Os resultados apresentados em FNDE(1998) mostram que houve a concentração da assistência junto aos municípios (60%), com pouca destinação de recursos aos estados (15%) e na região Nordeste, contemplada com 31,5% do atendimento, evidenciando a tentativa redistributiva no direcionamento desses recursos.

É importante destacar na sistemática de assistência financeira do novo FNDE, de acordo com a *Sistemática de Financiamento/97*, que foram realizadas várias inovações, mediante a fixação de critérios e parâmetros⁸⁹ (limites de máximos para concessão de financiamento, estabelecimento de valores básicos de custos de obras e equipamentos etc.) para concessão de assistência financeira para as seguintes finalidades básicas: conclusão e equipamento de escolas; ampliação e equipamento de sala de aula; construção e equipamento de escola; material didático-pedagógico; e reformas de escolas. Para os dirigentes do FNDE o objetivo era oferecer uma “orientação mais precisa aos órgãos/entidades interessados em apresentar projetos para financiamento do FNDE, no que tange à definição do valor passível de atendimento, evitando a heterogeneidade de valores para propostas relacionadas a um mesmo tipo de projeto” [MEC/FNDE (1998)].

Portanto, mesmo continuando a ser um programa cujos recursos são administrados de forma centralizada a estratégia de distribuição dos recursos caminhou na direção de atacar os dois dos principais fatores impulsionadores de programas desta natureza. O primeiro era de ordem política e provinha das forças dominantes nas direções estaduais e municipais que viam nestes programas um recurso de poder bastante proveitoso a ser utilizado no atendimento de uma clientela próxima à localização de seus interesses políticos. O segundo eram as pressões da burocracia que precisava explicar sua existência pela manutenção dos programas existentes com processo de gastos centralizados e, se possível, com ampliação e complexização dos mecanismos e procedimentos dos programas, com isso mostrando serviço e justificando seu emprego e salários.

O SME, ao final de 1996, sofreu mudanças na sua estrutura jurídico-institucional passando a figurar como um programa com perspectiva de extinção, uma vez que a nova redação dada pela EC/14 de 1996 e observada a regulamentação a que se refere o parágrafo 3º, art. 15 da Lei n° 9.424, de 24/12/96, diz que os alunos que usufruíam do benefício em 1996, em quaisquer das modalidades de atendimento,

⁸⁹ Por exemplo para a finalidade conclusão e equipamento de escola os critérios eram que a prestação da assistência financeira do FNDE estava limitada ao máximo de 40% da obra, ao custo máximo de R\$ 300 por m² de construção convencional e de R\$ 2.300 para equipamento por turma. Para a ampliação e equipamento de sala de aula a assistência se limitava ao máximo de 40% de ampliação da área existente, ao custo máximo de R\$ 250 por m² a ser ampliado e ao total de R\$ 2.350 para equipamentos por turma [ver MEC/FNDE (1998)].

continuariam na condição de beneficiários até a conclusão do ensino fundamental, respeitadas as condições em que foram concebidos os benefícios, vedado o ingresso de novos alunos. Em função dessas alterações este programa se voltou, exclusivamente, para o atendimento do alunado já existente em 1996, com perspectiva de completa extinção no ano de 2003, quando, então, os beneficiários remanescentes terão completado as oito séries do ensino fundamental.

Esta perspectiva é revelada nos dados apresentados na Tabela 9 que mostram que já no ano de 1997 o total de 556.506 alunos beneficiados pelo programa representava apenas 71% do número de 782.279 alunos atendidos em 1996. Esta substancial queda deve-se à saída de alunos concluintes do ensino fundamental e à extinção, a partir de 1997, da modalidade de indenização de empregados haja vista não existir reposição dos alunos que concluíram, uma vez não haver a permissibilidade de ingresso de novos alunos. Como reflexo da redução dos beneficiários ocorreu, de acordo com a Tabela 9, uma redução de 25% dos recursos financeiros utilizados na cobertura do programa, em todas as suas modalidades de atendimento, passando de R\$ 197,1 milhões, em 1996, para R\$ 147,9 milhões, em 1997. As reduções dos beneficiários e dos valores empregados devem continuar caindo nos próximos, contudo em um nível presumivelmente inferior.

O PMDE conhecido como “Dinheiro na Escola” manteve seu objetivo original de procurar a correção de rumos dos mecanismos de transferências de recursos financeiros do FNDE, na perspectiva de corrigir as grandes perdas de recursos entre as pontas do sistema, em grande parte devido às complicações dos processos político-administrativos que envolviam os gastos comandados pelo FNDE. Nesta linha de procedimentos os dirigentes do novo FNDE processaram algumas alterações em 1997, primordialmente na perspectiva de alcançar melhorias nos procedimentos técnico-administrativos, mediante aperfeiçoamento de alguns dos critérios/parâmetros para aportar recursos diretamente às escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental.

Nos novos critérios de financiamento elaborados pela nova direção do FNDE as escolas com menos de 20 alunos foram excluídas da condição de beneficiárias, porque estes dirigentes entendiam que esta medida protegia o programa das manipulações políticas locais e regionais, uma vez que “desestimulava a criação ou manutenção de pequenas escolas sem adequadas condições de funcionamento, seja no aspecto físico ou pedagógico, seja sob o aspecto de uma relação custo/benefício altamente desfavorável” [MEC/FNDE (1998)]. Com isso, de acordo com a Tabela 4, o quantitativo de escolas atendidas em 1997 foi reduzido, significativamente, de 167.760 escolas, em 1996, para 106.711, em 1997, correspondendo a uma queda de 36,4% do universo de escolas beneficiárias do programa. Em contrapartida, observou-se um incremento de 7,58% do valor transferido, comparativamente a 1996, que é a resultante da elevação dos valores devidos às escolas.

Por outro lado, cedendo às pressões das escolas filantrópicas foi ampliado o atendimento do programa, pela inserção das escolas filantrópicas de educação

especial com mais de seis alunos, observados os valores por escola/ano entre R\$ 700 e R\$ 6 mil como limites mínimo e máximo. Esta ampliação do atendimento representou em 1997 o atendimento de 671 escolas, 57.546 alunos e foram gasto cerca de R\$ 1,53 milhão.

A estratégia de implementação e operacionalização do PMDE que tinha como princípio a configuração de parcerias na descentralização de recursos, principalmente junto às escolas e suas UEXs, foi ainda mais radicalizada com os dirigentes do FNDE tomando como ponto de partida que a organização da escola seria fator determinante no processo de descentralização dos recursos, e para tanto adotaram a obrigatoriedade de as escolas das regiões Sudeste, Sul e do Distrito Federal, com mais de 150 alunos, e das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto Distrito Federal), com mais de 200 alunos, comprovarem a criação de caixa escolar, APM ou conselho escolar, para fins de recebimento dos recursos à conta do programa.

Devido às alterações e redefinições de critérios processadas em 1997, observa-se na Tabela 4 que o número de UEXs cresceu bastante, saindo de 27.426, em 1996, para 48.266, em 1997, um acréscimo de 20.840 UEXs, representando um crescimento de 70%. Verifica-se que em 1997, do total de 106.711 escolas beneficiadas, 48.266 (45%) foram atendidas por intermédio de UEXs contra 9% observados em 1995. Por isso, em 1997, as próprias escolas, mediante suas UEXs, são destinatárias diretas do maior volume de recursos transferidos R\$ 212,99 milhões, correspondendo a 76% dos transferidos pelo programa.

Pelo lado da capacidade de gasto do PMDE, os dirigentes do FNDE continuaram a não poupar esforços na conformação e estabilização desta estratégia de gasto, principalmente mobilizando montantes de recursos financeiros crescentes. Observa-se na Tabela 4 que o valor gasto, em 1997, chegou a R\$ 279,43 milhões, o que representou um crescimento relativo de 8% em relação ao ano de 1996 e a 22% em relação a 1995.

Entre os programas da área do apoio ao desenvolvimento da educação, destaca-se ainda o PNLD, que continuou a ter importância ainda maior entre os programas geridos pelo novo FNDE, refletindo em parte a proposta de expansão da clientela e a prioridade que o novo governo deu ao programa. Confirmam isto os gastos que os dirigentes do novo órgão autorizaram para o programa, uma vez que, de acordo com a Tabela 13, entre os anos de 1995 e 1996 o programa não teve quase nenhum acréscimo de recursos (1%), já em 1997 o montante de recursos atingiu R\$ 232,87 milhões, valor 22,7% superior ao montante gasto em 1996.

Neste âmbito continuou a ter importância a iniciativa do MEC, em sua função regulatória, da avaliação dos livros didáticos da 1ª à 4ª série do ensino fundamental. Em 1997, as equipes de especialistas avaliaram⁹⁰ 454 títulos inscritos, sendo que, destes, apenas 19 foram recomendados com distinção máxima, 47 foram

⁹⁰ A avaliação tinha base em critérios explicitados na convocatória para o PNLD/98, previamente estabelecidos pela SEF, entidades representativas de autores e editores e especialistas das áreas de conhecimento.

recomendados, 101 foram recomendados com ressalvas, 211 foram não-recomendados e 76 foram excluídos.

O processo de descentralização mediante convênios para repasse de recursos financeiros às unidades federadas, que teve início em 1995, foi desenvolvido apenas pelos estados que optaram pela execução descentralizada com repasse de recursos para atendimento a todas as séries — São Paulo e Minas Gerais. O processo de transferência da responsabilidade na aquisição e distribuição do livro didático foi dado às secretarias de educação desses dois estados que assumiam a responsabilidade pela operação do programa. Esta modalidade de descentralização de recursos, como mostra a Tabela 12, atingiu cerca de 27,3% da aquisição (R\$ 59,5 milhões), em 1997, que representa em termos absolutos o retorno ao valor de 1995. Por outro lado, não se continuou com a transferência dos recursos financeiros diretamente às escolas que havia sido iniciada em 1995, para compra dos livros didáticos (escolarização do PNLD), significando o abandono da estratégia de reforçar a autonomia da unidade escolar nesta atividade.

O processo de gasto do PNLD manteve grande parte das características já mencionadas anteriormente e inovou em outras, mediante a introdução de procedimentos diferenciados no processo de aquisição, que procuravam a racionalização e a agilização no atendimento dos beneficiários. Entre eles destacam-se: *a)* adoção dos dados cadastrais das escolas, constantes do censo escolar, para a definição do volume de livros; *b)* maior participação das escolas na indicação dos livros, em função da racionalização e agilização dos procedimentos relativos ao endereçamento e encaminhamento de formulários; *c)* redução do tempo necessário ao processamento de dados; *d)* redução do valor médio do exemplar adquirido de R\$ 2,41, no exercício 1996/97, para R\$ 2,46, no exercício 1997/98; *e)* novo modelo de logística de distribuição foi implantado pela ECT; *f)* reforço da parceria com a participação efetiva das Demecs no monitoramento e distribuição dos livros as escolas a “operação livro na escola” e um exemplo da parceria FNDE/ECT/Demec/Seduc; e *g)* disponibilidade de uma reserva técnica de 3% do quantitativo total adquirido pelo PNLD/98 para atendimento do crescimento de matrículas, bem como de escolas novas.

Na área de programas assistenciais, criada no novo FNDE, o Pnae era o mais importante, além de continuar a ser um dos programas principais do novo órgão, tanto em valores orçamentários e financeiros, quanto em sua abrangência de atendimento e na implementação de inovações no processo de gasto. Tanto é que a capacidade de gasto do programa chegou, em 1997, a R\$ 672,16 milhões, representando 42,06% do todo realizado pelo FNDE. Este valor é equivalente a um aumento de 14% em relação a 1995 e 48% do valor gasto em 1996, confirmando a trajetória ascendente da alocação dos recursos para o programa. O número de alunos beneficiados pelo programa experimentou também um crescimento, chegando a 35,2 milhões de crianças, em 1997, sendo 33,9 milhões da rede pública e 1,3 milhão do ensino fundamental de escolas filantrópicas, o que representou um acréscimo no atendimento de 8% se comparado ao ano de 1996, e o maior índice da década de 90. Os dias de atendimento/ano foram estendidos para 167, representando um acréscimo de mais 15 dias se comparado a 1996 (152

dias) e um acréscimo de mais 31 dias se comparado a 1995 (136 dias) [ver MEC/FNDE (1998)].

No processo de gasto do Pnae os dirigentes do novo FNDE, neste primeiro ano, continuaram aprofundando o processo de descentralização, tendo como modalidade predominante a municipalização. Considerando os dados da Tabela 12 observa-se que o número de municípios que aderiram à descentralização da merenda aparece em escala crescente, chegando a 4.025 municípios, em 1997, (mais de 70% do total brasileiro), o que mostra que a estratégia de direcionar recursos para os municípios está avançando para a universalização. O crescimento, em relação ao ano de 1995, foi equivalente a 218%, índice que reflete o acelerado ritmo de aumento do processo de descentralização na direção dos municípios.

Expressão do comprometimento dos novos dirigentes da FNDE com a aceleração da descentralização na direção dos municípios é o fato de que em 1997 verificou-se, de acordo com a Tabela 12, que, além de o número de municípios ter aumentado em relação ao ano anterior, houve também notável crescimento (40%) dos valores transferidos e também da participação dos municípios na gestão dos recursos totais do programa, passando de 52% para 64% (de R\$ 308 milhões para R\$ 431 milhões), enquanto caía simetricamente a dos estados de 48% para 36% (de R\$ 281 milhões para R\$ 241 milhões). Confirmando que a dinâmica predominante pós-1995 no processo de descentralização do programa orientou-se para a municipalização.

A área de programas assistenciais criada no novo FNDE era ainda composta por dois outros programas, o PNSE e o PNTE, que mantiveram os mesmos processos de gastos realizados na FAE no período 1995/96. No PNSE foram elaborados maiores critérios de focalização, disciplinados pela Resolução CD/FNDE nº 05, de 26/05/97, e os repasses de recursos financeiros para a aquisição de material de higiene pessoal e material de primeiros socorros foram destinados apenas aos municípios do Comunidade Solidária, com objetivo de beneficiar apenas os alunos da 1ª à 4ª série do ensino fundamental das escolas municipais e estaduais, de acordo com as matrículas constantes do censo escolar, observado o limite de R\$ 10 por aluno/ano; ações educacionais, preventivas e curativas de saúde, voltadas apenas para os alunos do ensino fundamental das escolas localizadas nos bolsões de pobreza dos municípios das capitais, observado o limite de R\$ 66 por aluno/ano. Em 1997, a cesta de material de saúde foi desenvolvida em 616 municípios atendendo a 1.044.060 alunos absorvendo R\$ 10,4 milhões e as ações educativas, preventivas e curativas foram realizadas em 24 municípios atendendo a 156.532 alunos no valor de R\$ 4,24 milhões.

O processo de gasto público PNTE continuou na mesma linha de atuação de 1995 quando todos os recursos alocados ao programa foram destinados aos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária. Manteve-se, também, seu processo de gasto descentralizado, sendo as aquisições realizadas nos municípios selecionados mediante parcerias, cabendo aos estados certo percentual de contrapartida; por outro lado, a FAE repassava os recursos financeiros às prefeituras

para aquisição de veículo (ônibus, microônibus, perua ou embarcação) para o transporte escolar. O financiamento do PNTE, em 1997, é limitado a R\$ 50 mil por municípios, sendo que o número de atendido cai para 414 e os valores despendidos para R\$ 19,84 milhões, quase a metade do ano anterior [ver MEC/FAE (1996); MEC/FAE (1997) e MEC/FNDE (1998)].

Portanto, o processo de gasto destes programas continuou na estratégia da descentralização baseada no repasse de recursos com relação a indicadores como número de alunos, professores e de escolas, de domínio público; no caso do PNTE o indicador era a determinação de um valor por município, com isso diminuiu a relação entre os dirigentes das secretarias estaduais de educação e dos municípios, que não eram mais necessários para a solicitação dos benefícios, não sendo mais importante a submissão de projetos ao FNDE solicitando o auxílio relativo à saúde do escolar.

8 - CONCLUSÃO

O processo de gasto público examinado neste trabalho revelou que a fragmentação institucional que prevaleceu até 1996 foi um dos problemas que justificaram grande mudança no arranjo político-institucional da política de assistência financeira e ao educando resultando na criação do novo FNDE. Apesar das transformações, ainda persiste uma certa parcela de fragmentação, só que de forma distinta da anterior. Primeiro, pela divisão das ações de assistência em programas, com a conseqüente estruturação de espaços decisórios específicos para a realização dos gastos, coordenados por dirigentes e burocratas que tinham seu maior interesse nos temas de sua jurisdição. Segundo, pela divisão do novo órgão em diretorias em que algumas ficaram com dirigentes e técnicos do antigo FNDE e outras ficaram com dirigentes e técnicos da FAE.

A criação do novo FNDE significou, em grande parte, uma integração de recursos físicos, humanos e financeiros que estavam dispersos em duas instituições. No entanto, continua no interior do novo órgão ainda certa desintegração, em termos de direção da ação e de decisão sobre os gastos. A diferença é que com o novo FNDE cada programa não ficou por conta de sua própria instituição, mas, sim, ligado a determinadas diretorias da nova instituição. As diretorias tinham grande liberdade para desempenhar suas funções, sem que houvesse a integração das diversas ações e sem afetar o padrão de transação estabelecido em cada programa, entre os interesses públicos centrais, regionais, locais e privados.

A recuperação dos conflitos intra e interburocráticos também mostrou que, na relação entre os atores em jogo, as instituições responsáveis pelo processo de gasto público e a inclusão/exclusão dos interesses no processo de gasto público, ocorreram algumas transformações importantes. Primeiro, a relação entre as instituições responsável pelos gastos novo FNDE e os setores industriais e fornecedores de bens e serviços para os programas foi interrompida acabando a predominância da estratégia “cooperativa” que determinava a inclusão/exclusão dos interesses na perspectiva de manutenção das regras do jogo. Segundo, a relação entre os dirigentes

do novo FNDE e os atores ligados às unidades da Federação e ao poderes locais ocorreu por meio de uma estratégia descentralizadora e desconcentradora em que a inclusão/exclusão ocorria de acordo com os critérios e parâmetros fixos e conhecidos por todos. Terceiro, com a inclusão da clientela dos programas no processo decisório.

A destruição no interior dos programas da estratégia “cooperativa”, ao longo do período analisado, foi possível devido à perda de importância da dinâmica dos próprios segmentos industriais envolvidos em cada programa, que perderam a capacidade de articulação não mais conseguindo manter a coordenação informal da oferta de seus produtos para este mercado institucional, com a conseqüente realização de arranjos específicos para cada necessidade apresentada pelo programa. Esta lógica apenas permanece no PNLD em que algumas empresas com a mesma participação nos gastos demonstrando a continuação do bloco de empresas “líderes” que dominavam o mercado institucional, sugerindo que o padrão de transação entre público e privado assumia indícios de “cristalização” institucional de algumas delas.

No entanto, as desarticulações e redirecionamento do processo de gasto não teriam êxito se não contassem com o respaldo dos dirigentes e burocratas das agências públicas envolvidas. Neste caso, a eliminação da estratégia de “cooperação” ocorreu com esses segmentos não mais sancionando e garantindo a “negociação direta”, a licitação direcionada, as aquisições com dispensa de licitações, as aquisições de acordo com os interesses das indústrias, o adiantamento de recursos sem a devida prestação dos serviços e outras formas de privilegiamento.

Essas evidências mostram que a desarticulação da estratégia “cooperativa” representou de fato a libertação dos programas mais importantes das tramas de interesse até então montadas, desestruturando o casamento, ou até uma simbiose, entre a FAE e o FNDE, na distribuição dos bens e serviços, e os subsetores da indústria de alimentação e de material didático. A capacidade de ação desses atores, mesmo voltada, primordialmente, na direção da expansão dos gastos com os programas já consolidados da assistência ao educando, não conseguiu se manter e indiretamente redundar em contratos de fornecimento maiores e mais vantajosos, do ponto de vista da lucratividade.

Na relação entre os atores públicos e privados e a FAE, o antigo FNDE e o novo FNDE, prevaleceram a *descentralização* e a *desconcentração* no processo de gasto acompanhadas por exclusão/inclusão de interesses de forma mais geral e baseadas em critérios e parâmetros técnicos, que pretendia diminuir e/ou eliminar as exclusões/inclusões circunstanciais, ao agrado dos interesses políticos dominantes.⁹¹ As razões da *descentralização* e da *desconcentração* podem ser buscadas no significado que elas representavam para os diversos interesses em jogo: para os

⁹¹ Por exemplo, no começo dos anos 80, ocorreu a exclusão do processo decisório dos atores ligados às secretarias de educação das unidades da Federação, que passaram a atuar apenas na consolidação das demandas por bens e serviços, sem nenhum poder decisório. Já no final da década eles são incluídos, mas só participam das decisões sobre uma parcela dos gastos. Em algumas circunstâncias foram incluídos os atores locais, mas que tinham suas decisões restritas a parcelas inexpressivas dos gastos. Em outras, foram os professores chamados a participar somente na escolha dos livros, sem entretanto nenhum poder sobre os gastos.

dirigentes do Ministério, significou a consagração de seus objetivos e encaminhamentos estratégicos pretendidos para a ação do Ministério em oposição à estratégia de centralização que prevaleceu até princípios de 90.⁹² Para a burocracia, representou grande perda de poder o fato de a FAE, o FNDE e o novo FNDE deixarem de ser o local crucial para o exercício da pressão formal e informal dos atores governamentais e não-governamentais, pois significou perder o comando de uma fatia de poder que lhe propiciava a manutenção de seus empregos e privilégios.

Ao mesmo tempo observou-se que os recursos de poder das empresas não foram suficientes para manter a centralização, que lhes era muito mais interessante.⁹³ Por outro lado, a centralização foi derrotada no tempo porque os interesses regionais a favor do enquadramento da realização dos gastos em nível regional conseguiram se fortalecer em torno dessa política e reverberar suas reivindicações junto aos setores políticos locais, regionais e nacional. Além disso, puderam estabelecer vínculos parciais com os interesses locais, que não tinham experiências na condução de políticas deste porte e, principalmente, porque a descentralização passou a contar com um forte espectro de forças com grande capacidade de ação e convencimento.

A possibilidade de acesso aos centros de decisão da clientela pela via das UEXs, para fazer valer suas expectativas, foi extremamente incentivada, principalmente pela direção do antigo FNDE, mediante o aumento de seu grau de organização, daí passando a comandar recursos estratégicos para vocalizar suas demandas. Em face dos programas e seus gastos, esta clientela passou então a ter o que fazer; por um lado, foi incluída nas decisões sobre a definição dos gastos a serem realizados, e, por outro, deixou de aceitar passivamente os bens oferecidos da forma que agradava os atores dominantes, uma vez que foi instada a expressar suas insatisfações.

Portanto, no processo de gasto público da assistência financeira e ao educando houve um reordenamento das tramas de interesses que giravam em torno desse setor de gasto ministerial, com a eliminação das indústrias, fornecedores, empresas de transporte que queriam aumentar sua acumulação de capital, com o direcionamento do gasto não mais na direção de atendimento às demandas da clientela política que permitisse a ampliação das bases de apoio dos interesses dos dirigentes do Ministério e dos políticos governistas, regionais e locais, e com a eliminação de programas e processos técnicos-administrativos que favoreciam os burocratas ávidos em manter seus empregos e privilégios corporativos.

A descentralização do processo de gasto foi garantida nas diretrizes ministeriais e replicada para os programas a serem desenvolvidos pelo novo FNDE; apesar de ser genérica permite a estruturação de um sistema decisório que indica a possibilidade de haver maior liberdade alocativa aos dirigentes estaduais,

⁹² A centralização representava grande poder de decisão e margem de manobra na definição dos gastos a serem efetuados, nas escolhas dos bens e serviços a serem adquiridos, na possibilidade de negociações com amplo espectro de empresas, na utilização dos recursos no atendimento de seus interesses políticos regionais e locais, mediante um sistema de atendimento de demandas que permitisse a manutenção e a ampliação de suas bases de apoio.

⁹³ A centralização foi interessante para as empresas, pois significava a manutenção da ordem já estabelecida e os mecanismos decisórios previamente combinados que garantiam o “encapsulamento” dos programas e a manutenção de suas margens de lucros.

municipais e das escolas no atendimento de suas necessidades. Com isso, a estratégia dos dirigentes do novo FNDE seguiu as diretrizes centrais do Ministério, caminhando na direção de desestruturar a correlação de forças até então vigentes, mediante a utilização de todos os recursos de poder que estivessem disponíveis no Ministério, para favorecer ou prejudicar de modo diferenciado os diversos atores, à medida que os interesses destes coincidissem ou não com esses objetivos.

Estes aspectos pretendiam tornar possível o desenvolvimento de um sistema decisório sobre os gastos para a assistência financeira e ao educando que eliminasse as negociações políticas, com isso esperavam que a representação de interesses dos executivos estaduais e municipais e do sistema político diminuísse suas pressões e continuasse em bem menor escala a depender da criação e manutenção de canais de comunicação e articulação com o vértice superior do sistema, autorizados e geridos diretamente pelo ministro. Este eixo estruturador do processo de gasto, quando procurava a desestruturação da correlação de forças regionais e locais que estavam se moldando desde o início da década de 80, vinham de encontro às intenções políticas iniciais do novo governo. Para fazer com que as linhas de conflito, interação e alianças fossem refeitas na direção pretendida, os novos dirigentes precisaram efetuar grandes mudanças no processo de gasto, alterando e criando novos mecanismos decisórios herdados da gestão anterior.

Quadro A1

Cronograma Previsto para o Processo de Gasto Público do PNLD

Ano	Mês	Planejamento das Ações	Processo de Gasto
Ano t-1			
	Julho		i) proposta orçamentária do programa para o Ano t ;
	Agosto		ii) pagamento adiantado de parte das despesas do programa do Ano t , utilizando o orçamento do Ano t-1 ;
	Outubro	i) planejamento das metas e ações do programa para o Ano t+1 ; ii) proposta de operacionalização;	
	Novembro	iii) preparação e distribuição de projectos para escolha dos livros; iv) instituição de comissões e GTs; v) reuniões técnicas.;	
	Dezembro		iii) aprovação do orçamento do programa para o Ano t ;
Ano t			
	Maio	vi) seleção e indicação de títulos;	
	Julho		iv) proposta orçamentária do programa para o Ano t+1 ;
	Agosto	vii) negociação e contratação de fornecimento de livros didáticos; viii) acompanhamento físico-financeiro;	v) pagamento adiantado de parte das despesas do programa do Ano t+1 , utilizando o orçamento do Ano t ;
	Setembro Outubro	ix) impressão dos livros pelas editoras; x) divulgação;	
	Novembro	xi) acompanhamento e supervisão da distribuição dos livros nas UF;	
	Dezembro		vi) aprovação do orçamento do programa para o Ano t+1 ;
Ano t+1			
	Fevereiro	xi) os alunos deveriam receber os livros.	vi) pagamento do restante das despesas do programa do Ano t+1 , utilizando parte do orçamento do Ano t+1

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, J., GIOME, R. R. *Regulação do processo orçamentário. De seus controles e da contabilidade pública*. Rio de Janeiro, jan. 1991 (PNUD/Project BRA/88/007-mod. 90147).
- AMADÉO, E. J., CAMARGO, J. M., CASTRO, C. M. *The political economy of budget cuts: a suggest scheme of analysis*. Rio de Janeiro, 1990, mimeo.
- AMADÉO, E. J., CAMARGO, J. M., MARQUES, E., GOMES, C. *Effects of structural adjustment on educational budgets*. Rio de Janeiro: PUC/Depto. de Economia, 1991, mimeo.
- ARAÚJO, A. M. C., TAPIA, J. R. B. Corporativismo e neocorporativismo: o exame de duas trajetórias. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 32, p. 3-30, 2º semestre, 1991.
- ARTHUR ANDERSEN – Auditoria Operacional Consultoria; Fase I, II e III. Rio de Janeiro, Vol. I e II, 1986.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL, H. G. Processo decisório e a questão orçamentária: uma analogia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, jul./set. 1993.
- CASTRO, J. A. *O impacto do novo texto constitucional no financiamento da educação*. Brasília, Cendec/IPEA, 1989.
- . *O processo de contenção público do programa do livro didático*. Brasília: IPEA, 1996 (Texto para Discussão, 406).
- . *O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o ministério da educação e cultura nos anos 80*. Campinas, fev. 1997 (Tese de Doutorado).
- . *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do Ensino Fundamental*. Brasília: IPEA, nov. 1998, 46p.
- CASTRO, M. H. G. Interesses, organizações e políticas sociais. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 31, p. 17-48, 1º semestre, 1991.
- CONSED — Conselho Nacional dos Secretários de Educação. *Proposta do Consed para a formulação de uma política nacional de livros didáticos*. Brasília, 1992, mimeo.
- CUNHA, L. A. *Educação, estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.
- DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, v. 4, p. 1-66, 1989.
- . *Metodologia de análise comparativa de programas sociais*. Santiago: Cepal, maio 1991.

- . *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Proyecto regional sobre as reformas de política para aumentar la efectividade del estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45). Santiago/Chile: Cepal, ago. 1992.
- DRAIBE, S. M., CASTRO, M. H. G., AZEVEDO, B. *O sistema de proteção social no Brasil*. Campinas: Nepp, set. 1991.
- FAGNANI, E. *Governo federal e financiamento da educação na Nova República*. São Paulo: Fundap/Iesp, 1989 (Texto para Discussão, 28).
- FREITAG, B. (org.) et alii. *Alfabetização e linguagem*. Brasília: FAE, nov. 1986, mimeo (Relatório Final).
- GOUVÊIA, G. P. *Burocracias e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo, Ed. Paulicéia, 1994. 320p.
- HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. In: KING, A. (ed.). *The new American political sistem*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1978.
- HIRSCHMAN, A. *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Mass.: Havard University Press, 1970.
- IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Relatório Anual de Acompanhamento — 1986*. Brasília, maio 1987.
- . *Educação e cultura — 1987: situação e políticas governamentais*. Brasília, maio 1988.
- JORDAN, A. G. Iron triangles, woolly corporatism and elastic nets: images of the policy process. *Journal of Public Policy*, v. 1, p. 95-123, s.l.,1981.
- KENIS, P., SCHNEIDER, V. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analitical toolbox. *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt A. M. – Bouders: Campus Verlag/Westview Press 1991.
- LOWI, T.J. Distribution, regulation, redistributiion: the functions of government. In: *Public politicies and their politicies*. Nova York, W.W. Norton & Co. Inc., 1966
- MARQUES, A. E. S. *Despesas governamentais com educação: 1986—1990*. Brasília: IPEA, 1991 (Texto para Discussão, 243).
- MEC/FAE – Ministério da Educação e Desporto; Fundação de Assistência ao Estudante. *Política e Estratégias do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)*. Brasília: Diretoria de Apoio Didático-Pedagógico (DADP), 1986.
- . *Relatório Anual 1987*. Brasília, 1988.
- . *Relatório Anual 1988*. Brasília, 1989.
- . *Relatório Anual 1989*. Brasília, 1990.
- . *Relatório Anual 1991*. Brasília, 1992.

- . *Relatório da Reunião Técnica para a Discussão do Programa Nacional do Livro Didático*. Belo Horizonte, maio 1993a.
- . *Relatório Anual de Atividades 1992*. Brasília, 1993.
- . *Relatório 1994*. Brasília, 1995.
- . *Relatório 1995*. Brasília, 1996.
- . *Relatório Anual 1996*. Brasília, 1997.
- MEC/FNDE - Ministério da Educação e Desporto; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Relatório de atividades de 1997*. Brasília, 1998.
- . *Sistemática de Financiamento do Ensino Fundamental*. Brasília, 1997a.
- . *Relatório de Atividades de 1996*. Brasília, 1997b.
- . *Relatório de Atividades de 1995*. Brasília, 1996a.
- . *Relatório Sintético de Atividades — 1995*. Brasília, 1996b.
- . *Manual de Procedimentos Operacionais Relativos às Transferências de Recursos às Escolas das Redes Estadual e Municipal de Ensino Fundamental — 1995*. Brasília, 1996c.
- . *Sistemática de Financiamento do Ensino Fundamental — 1995*. Brasília, 1996d.
- MEDICI, A. C., BRAGA, J. C. S. Políticas sociais e dinâmica econômica (elementos para uma reflexão). *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, nº 10, p. 33-89, 1993.
- MELCHIOR, J. C. A. Financiamento da educação no Brasil numa perspectiva democrática. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 34, p. 39-83, ago. 1980.
- . *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: USP, 1981 (Estudos e Documentos, 17).
- MELCHIOR, J. C. A., SOUZA, A. M., VELLOSO, J. *O financiamento da educação no Brasil e o ensino de 1º grau*. Brasília: SEB/MEC, 1988.
- MELLO, G. N., SILVA, R. N. *Política educacional no Governo Collor: antecedentes e contradições*. Iesp/Fundap, jul. 1992 (TD/Iesp, 3).
- NEGRI, B. *O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério*. Brasília: Inep, 1997.
- NEPP — Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. *Brasil 1985 — Relatório sobre a situação social do país*. Campinas, 1987.
- . *Brasil 1987 — Relatório sobre a situação social do país*. Campinas, 1989.

- . *Sistema de proteção social no Brasil*. Campinas, 1991.
- . *Avaliação do processo de implementação do projeto “inovação do ensino básico” e de algumas medidas da escola-padrão*. Projeto de pesquisa. Campinas, abr. 1993 (mimeo)
- . *Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar – síntese de resultados*. Brasília, INEP, 1998.
- OFFE, C. A atribuição de *status* público aos grupos de interesse. *Capitalismo Desorganizado*, São Paulo: Brasiliense, p. 223-268, 1989.
- PACHECO, A. F. Recursos Federais para a Educação: FNDE e FAE. In: *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996. 376p.
- PELIANO, A.; BEGHIN, N. *A descentralização da merenda escolar*. Brasília, IPEA, Dez. 1992 (Relatório Interno)
- . *Brasil: os programas federais de alimentação e nutrição no início da década de 90*. Brasília, IPEA, Mai. 1994 (mimeo)
- PELIANO, A. *et alii*. *Um balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria – 1993*. Brasília, IPEA. 1994.
- PISCITELLI, R. B. O processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 8, nº 3, p. 88-100, jul./set. 1987.
- PRADO, S. *Padrões de intervenção estatal: notas sobre seus aspectos financeiros*. Campinas: Unicamp/IE, 1991, mimeo.
- RESENDE, F., DAIN, S. Reforma institucional, finanças e controle dos gastos governamentais. Rio de Janeiro: IPEA, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 15, n. 2, p. 307-324, ago. 1985.
- SAMOFF, J. *More, less, none? Human resource development: responses to economic constraint*. Ilo/Unesco, maio 1991.
- SANTOS, M. H. C. Avaliação político-institucional do Proálcool: grupos de interesse e conflito interburocrático. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, nº 1, p. 127-150, 1989.
- SCHMITTER, P. Still the century of corporatism? In: PIKE, F. B., STRITCH, T. (orgs.). *The New Corporatism*. Notre Dame e Londres University of Notre Dame Press, 1974.
- SCHICK, A. O PPB e o orçamento incremental. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 10(2): 5-25, abr/jun. 1978
- SILVA, B. A. *Um estudo sobre as contribuições sociais*. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1987 (Tese de Mestrado).
- SILVA, P. L. B. *Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil: a experiência da Previdência Social na Nova República*. São Paulo: FFCCHL/USP, 1992 (Tese de Doutorado).

- SILVA, J. F., VERSSIANI, F. U., TAVARES, M. D. *Transferências do salário-educação*. Fórum Educacional. Rio de Janeiro. Vol. 7, nº 4, out/dez. 1983, p. 85-97.
- SOBRINHO, J. A. O MEC e o ensino fundamental: o que os gastos revelam. *Estado e Educação*, São Paulo: Papyrus, p. 127-145, Coletânea CBE, 1992a.
- . *A descentralização do Programa Nacional do Livro Didático*. Brasília: IPEA, out. 1992b.
- SOUZA, A. M. *Financiamento da educação e acesso à escola no Brasil*. IPEA/INPES, 1979, 413 p.
- SPOSATI, A. et alii. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1992.
- TAPIA, J. R. B. *A trajetória da política de informática brasileira (1977-1991): atores, instituições e estratégias*. IFCH/Unicamp, nov. 1993 (Tese de Doutorado).
- TCU – Tribunal de Contas da União. *Relatório de Auditoria Operacional – FNDE*. D.O.U. nº 230, Brasília. 6 dez. 1994. (TC. 014.833/93)
- . *Auditoria Operacional nos programas de suplementação alimentar do governo federal*. Brasília, 1993. 307p. (mimeo)
- . *Inspeções extraordinárias realizadas nas delegacias estaduais do Ministério de e Educação e Cultura, para exame do sistema de Bolsas de Estudos, custeadas com recursos do salário-educação*. (Processo nº 23.169/94), Brasília, 1985
- VELLOSO, J. O financiamento da educação na transição democrática. *Educação e Transição Democrática*. São Paulo: Cortez, p. 44-72, 1985.
- . Impasses e alternativas no financiamento das políticas públicas para a educação: um pano de fundo. *Estado e Educação*. São Paulo: Papyrus, Coletânea CBE, 1992.
- VIEIRA, C. *Inquérito da merenda escolar. MEC apura favorecimento a empresa*. São Paulo, 1984. (FSP, 14 nov. 1984)
- XAVIER, A. C. R. *O financiamento da educação em períodos de crise — pontos para discussão*. Brasília: IPEA, 1991 (Texto para Discussão, 235).

