A política educacional do governo federal no período 1995-2002

No plano de governo do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o desenvolvimento da política educacional é situado a partir da necessidade de ações voltadas para o fortalecimento do poder político decisório em nível local e para o desenvolvimento científico-tecnológico, tendo em vista melhor capacitar o país para a competição no mundo globalizado. A educação é percebida como requisito fundamental para o exercício da democracia e para o desenvolvimento econômico-social.

A insuficiência de recursos não era vista como causa da baixa qualidade da educação no Brasil, na medida em que o gasto com a área já consumia parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB), tendo-se como parâmetro outros países. No entanto, o diagnóstico apontava para a necessidade de se reduzir dispêndios com as funções-meio (gestão financeira, aquisição, distribuição, etc.). Além disso, colocava-se em xeque o fato de a educação superior consumir a maior parcela do orçamento do Ministério da Educação (MEC).

São identificados como problemas principais nos diagnósticos acerca da realidade educacional brasileira: *i*) baixa escolarização, que incapacita a população para o enfrentamento dos desafios associados à internacionalização da economia; *ii*) incipiente atuação no campo da melhoria do processo de ensino e aprendizagem; *iii*) baixa valorização do magistério em termos de qualificação e remuneração; *iv*) existência de mecanismos de gestão e financiamento de programas e projetos educacionais que favorecem práticas clientelistas; e *v*) elevados custos das escolas técnicas e de ensino superior, que, via de regra, estariam atendendo às camadas privilegiadas da população.

As políticas educacionais implementadas pelo MEC, no período 1995-1998, enfatizaram a reestruturação da gestão de programas e ações e tiveram como prioridade o ensino fundamental, em consonância com os dispositivos constitucionais que atribuem ao poder público o dever de assegurar o acesso e a permanência da população nesse nível do ensino. No entanto, em virtude de a Educação Básica consistir responsabilidade precípua das instâncias subnacionais, as ações do MEC tiveram caráter normativo e supletivo aos esforços empreendidos pelas demais instâncias de governo.

No período 1999-2002, que correspondeu à segunda gestão do governo FHC, as ações que priorizaram o acesso e a permanência de alunos no ensino fundamental são mantidas, destacando-se a ampliação significativa de recursos destinados à Participação em Programas Municipais de Garantia de Renda Mínima, com a criação do Bolsa-Escola para parcela do alunado do ensino fundamental, em 2001, que passa a contar com o financiamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. O nível médio de ensino torna-se objeto de atenção da política federal somente ao final da década de 1990, com a implantação da reforma curricular iniciada em 1998 e mediante o aporte

de recursos oriundos de financiamento externo para apoiar a expansão e a reorganização da rede de escolas públicas.

Apesar de passar a integrar a chamada Educação Básica a partir da promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, a educação infantil permaneceu, durante os dois mandatos de FHC, relegada a um papel subsidiário, de caráter assistencial, na medida em que a maior parcela dos recursos federais para essa fase do processo de escolarização se destinou ao atendimento de crianças pobres em creches – o que, na visão de educadores, estaria comprometendo sua formação ulterior.

A política do MEC em relação ao ensino superior se orientou pelo diagnóstico de que havia um forte represamento da demanda, em grande medida devido ao então Conselho Federal de Educação, cuja atuação estaria restringindo a oferta de vagas. Desse modo, a criação de um novo órgão, com estrutura e funções diferenciadas, fazia-se necessária para reverter o quadro de elitização da educação superior no Brasil. No entanto, deveriam ser estabelecidos mecanismos de controle e avaliação dos serviços prestados, de modo que fosse assegurado um padrão mínimo de qualidade a esse processo de expansão.

A autonomia universitária, sobretudo no que se refere ao financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), também integrou a agenda de mudanças pretendidas pelo governo federal, com o argumento de que o modelo vigente engessava sua capacidade de responder às demandas sociais.

Destaques normativos da política educacional

Um dos principais marcos normativos da política educacional no período sob estudo corresponde à promulgação da nova LDB em dezembro de 1996, tendo como característica central o fortalecimento da autonomia dos sistemas estaduais e municipais e das unidades escolares. A LDB explicita as funções da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, tendo por fundamento o regime de colaboração entre estas instâncias da Federação. Ao tratar dos níveis e das modalidades de educação e ensino, essa lei introduz o conceito de Educação Básica, que tem início na educação infantil, para as crianças de zero a seis anos de idade, passa pelo ensino fundamental obrigatório e, como etapa final, incorpora o ensino médio e estabelece sua progressiva obrigatoriedade e gratuidade.

A nova LDB instituiu uma série de inovações no ensino fundamental, dando destaque para a necessidade de a União estabelecer um padrão básico de oportunidades educacionais, com o correspondente gasto mínimo por aluno. Além disso, estabeleceu o mínimo de 200 dias letivos (800 horas-aula) e a progressiva ampliação da carga horária para tempo integral.

Os profissionais da educação são tratados com interesse pela nova legislação, que explicita diretrizes para sua formação e sua valorização, entre as quais a que prevê a criação de institutos superiores de educação para a formação de profissionais da Educação Básica.

No que se refere ao financiamento da educação, a nova LDB fixou normas relativas ao cumprimento do dispositivo constitucional que estabelece os percentuais de aplicação mínima desses recursos pelas três esferas de governo na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Outra iniciativa que pode ser considerada um marco para a política educacional diz respeito à aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), em janeiro de 2001, cujos eixos estruturantes foram a Constituição de 1988, a própria LDB e a Emenda Constitucional nº 14.[13]

Constituem objetivos do PNE: *i)* elevação global do nível de escolaridade da população; *ii)* melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; *iii)* redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e *iv)* democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O PNE estabeleceu metas com vistas à mudança do quadro educacional brasileiro, tais como a erradicação do analfabetismo e a garantia de acesso à educação infantil para metade das crianças de 0 a 3 anos e a todas as de 4 a 6 anos, no prazo de uma década.

Apesar de esse plano sinalizar avanços necessários no campo educacional, a sanção presidencial introduziu vetos que comprometem sua efetivação. O principal deles refere-se à elevação dos gastos públicos com educação de 5% para 7% do PIB. O argumento utilizado pelo Executivo foi o de que essa ampliação dos gastos governamentais feria a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista não terem sido explicitadas as fontes desses recursos adicionais para o cumprimento da meta estabelecida no PNE. A partir desse e de outros vetos presidenciais, que, via de regra, incidiram sobre os dispositivos que implicavam maior aporte de recursos públicos à educação, o PNE assume a feição de uma carta de intenções.

Principais ações implementadas nas duas gestões de FHC

No primeiro mandato do governo FHC, em razão da prioridade atribuída ao ensino fundamental, foi iniciada a revisão da forma de gestão dos programas direcionados a essa modalidade de ensino. Com isso, rompeu-se o padrão centralizador então vigente, ao qual estavam associados o desvio de recursos para atividades-meio e a morosidade dos processos, que vinham comprometendo a efetividade dos programas executados. Desse modo, buscou-se eliminar as negociações de natureza particularista e reduzir as pressões políticas por recursos, uma vez que perdia importância a estratégia de financiamento via Plano de Trabalho Anual (PTA).

Entre as novas diretrizes do governo FHC que passaram a balizar a ação federal no campo educacional, destacam-se: *i)* manutenção da universalização dos principais programas/ações de assistência ao estudante voltados ao ensino fundamental; *ii)* incremento à descentralização da gestão de grande parte dos programas pela transferência de recursos para os governos subnacionais e pela transferência direta de recursos para as unidades escolares; *iii)* focalização regional como critério para a alocação de recur-

13. Em 1996, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 14 (EC 14/96), que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e deu nova redação ao artigo 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 à manutenção e ao 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.

sos federais; e *iv)* focalização socioeconômica mediante a garantia das mínimas condições de vida às pessoas que estão em situação de extrema pobreza, com a efetiva ampliação de recursos para o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação – Bolsa-Escola – a partir de 2001.

Cabe salientar que uma importante mudança ocorrida no âmbito do ensino fundamental correspondeu à instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em 1996, tendo como objetivos principais a universalização do ensino fundamental e o estabelecimento de um piso salarial que assegurasse uma remuneração condigna aos professores.

O Fundef integrou o conjunto de medidas e ações empreendidas pelas instâncias federais de governo para a reestruturação dos mecanismos de financiamento e gestão do ensino fundamental. Tais medidas pretendiam, de um lado, garantir que os recursos legalmente vinculados à educação fossem efetivamente utilizados para os fins a que se destinavam, e de outro, agilizar o repasse de recursos com critérios transparentes e evitar distorções regionais.

O Fundo pode ser destacado como uma forma inovadora de repartição dos recursos para educação, principalmente ao efetuar uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional, a matrícula, e por fixar uma aplicação mínima de recursos para a valorização do magistério. Nesse sentido, a LDB, em seu art. 74, diz que a União deveria calcular o custo mínimo, considerando-se as variações regionais e as diversas modalidades educacionais.

Entretanto, críticas têm sido feitas quanto ao valor mínimo fixado pelo MEC, que seria insuficiente para a oferta de um ensino de qualidade, sobretudo para o alunado dos estados com maiores necessidades de complementação de recursos. É evidente que um dos focos de resistência à elevação do valor mínimo seria a própria União, tendo em vista que haveria ampliação da complementação de recursos pelo MEC, o que colocaria o ministério em rota de colisão com a área econômica do governo. Essas resistências também têm sido observadas entre as instâncias subnacionais, na medida em que esse aumento altera a distribuição dos recursos entre os governos estaduais e municipais.

Como o Fundef abrange somente o ensino fundamental, alguns estados e municípios têm enfrentado dificuldades em alocar recursos para ampliar o atendimento aos outros níveis e modalidades de ensino. Para superar esse impasse, algumas entidades nacionais, a exemplo da Confederação Nacional de Técnicos em Educação (CNTE), têm insistido na necessidade de substituição do Fundef por um "Fundo para a Educação Básica".

Entre os novos parâmetros balizadores da ação federal, cabe destacar a intensificação da *descentralização na gestão de programas.* Entre os exemplos mais significativos estão os avanços na reestruturação do Programa Nacional de Alimentação do Escolar (Pnae) e, ainda na área de apoio ao estudante, embora em menor escala, aqueles relativos à descentralização, sobretudo dos processos decisórios, do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Também assume relevância a criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), posteriormente renomeado de Dinheiro na Escola (PDDE), ao introduzir a sistemática de repasse direto de recursos financeiros às unidades escolares. O PDDE tem como objetivo iniciar a correção de rumos dos mecanismos de transferências de recursos do Fundo Nacional de Desenvol-

vimento da Educação (FNDE) e, primordialmente, aportar recursos diretamente às escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental, para atendimento de necessidades imediatas de manutenção e de projetos de iniciativa da unidade escolar.

Para modificar o padrão vigente de alocação de recursos, criaram-se critérios universalistas e redistributivistas. Assim, os montantes anuais transferidos às escolas estão condicionados à dimensão do alunado atendido por estas (de acordo com o censo escolar do ano anterior) e à região geográfica em que se inserem. Nesse caso, o programa confere às regiões Centro-Oeste (exceto DF), Nordeste e Norte um valor por unidade superior àquele destinado às escolas das regiões Sudeste e Sul. Alterou-se, dessa forma, a prática clientelista e de "balcão de negócios", que pautava a distribuição de recursos da cota-parte federal do salário-educação.

No segundo mandato de FHC, outra ação significativa implementada no âmbito do ensino fundamental foi o já referido Programa Bolsa-Escola, implementado com a criação do Programa Nacional de Renda Mínima e cujo objetivo geral é integrar crianças de menor renda ao processo educacional, estimulando a universalização do ensino e contribuindo para a redução da evasão escolar e da repetência.

Os recursos do Bolsa-Escola são repassados diretamente aos pais das crianças na faixa de 6 a 14 anos matriculadas no ensino fundamental. No entanto, cabe às prefeituras o cadastramento das famílias, a montagem das estruturas de controle social e uma série de outras responsabilidades que não significam interferência nos destinos dos recursos alocados. Por sua vez, de acordo com a lei de regulamentação do Bolsa-Escola, a contrapartida dos municípios deveria se dar por meio de ações socioeducativas, com o objetivo de acompanhar a freqüência e garantir a permanência das crianças na escola. Porém, há lugares em que os prefeitos resistem à implantação desse programa, na medida em que ele não oferece incentivo financeiro direto aos municípios e nem dá margem para que os recursos sejam por eles administrados.

Em relatório elaborado em 2001, o Banco Mundial (Bird) alerta para o fato de que a redução do valor do benefício para tentar atingir um maior número de crianças pode, de fato, comprometer a eficácia do programa. No momento em que o valor concedido for inferior à renda que a criança poderia gerar por intermédio do trabalho, corre-se o risco de a família abandonar o programa.

Apesar de o acesso ao ensino fundamental estar praticamente universalizado, permanece como grande desafio a melhoria de sua qualidade. Nesse sentido, uma das ações empreendidas pelo MEC consistiu no enfrentamento da distorção idade/série, mediante iniciativas em torno da correção do fluxo escolar nesse nível de ensino.

Desse modo, o MEC vem incentivando, desde 1997, iniciativas de "aceleração da aprendizagem" em todos os estados mediante apoio técnico e financeiro. No período 1996-2000, as taxas de distorção idade/série nas quatro séries iniciais do ensino fundamental apresentaram expressiva redução. Nos sistemas estaduais, reduziram-se de 26% para menos de 20%, enquanto no conjunto das redes municipais baixaram de 40% para 31%.

Na execução dessa proposta de aceleração da aprendizagem, as principais dificuldades assinaladas referem-se a: operacionalização/administração do programa; falta de motivação e evasão dos alunos; escassez de recursos materiais; e resistências na escola e na comunidade. A crítica mais freqüente é que muitos alunos estão sendo promovidos sem demonstrar aprendizagem, o que coloca em xeque a validade dessas iniciativas.

No desempenho de sua função de coordenação, o MEC elaborou e publicou os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), com a finalidade de subsidiar a elaboração ou a revisão curricular, orientar a formação inicial e continuada de professores, a produção de livros e outros materiais didáticos, o fomento à discussão pedagógica interna nas escolas, a formulação de projetos educativos, o trabalho cooperativo com especialistas, assim como nortear a avaliação dos sistemas educacionais. Além disso, aperfeiçoou-se o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que tem como objetivo mensurar a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas, de modo a prover informações para avaliação e revisão de planos e programas de melhoria da qualidade da educação.

Outra linha de ação do MEC refere-se à criação de programas que introduzam inovações tecnológicas para a melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, como o TV-Escola, o Programa de Apoio Tecnológico e o Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo). Houve, ainda, medidas voltadas para a melhoria da qualidade dos insumos aportados ao sistema educacional, como aquela que alterou os processos de seleção, produção e distribuição do livro didático.

A focalização regional constituiu outra diretriz da política educacional do governo FHC, em que uma das principais ações consistiu na instituição do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola).[14] A atuação do Fundescola envolve desde o planejamento estratégico até o monitoramento e a avaliação das ações. Sob esse enfoque, a escola e as secretarias de educação tornam-se elementos centrais do planejamento.

O MEC também atua de forma complementar na educação de jovens e adultos por meio de aporte financeiro a projetos especiais, formação continuada de professores e fornecimento de material didático. O Programa Educação de Jovens e Adultos (EJA) objetiva proporcionar a esses segmentos não escolarizados a oportunidade de concluir seus estudos. Por se tratar de supletivo dos níveis fundamental e médio, compete aos poderes públicos estaduais e municipais a sua oferta e a sua manutenção nas modalidades regular e supletiva.

Em 2001, o MEC lançou o Recomeço – Supletivo de Qualidade –, que visa a repassar recursos financeiros suplementares a estados e municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a fim de ampliar as vagas para a educação de jovens e adultos incorporando alunos do Alfabetização Solidária. Com essa iniciativa, o MEC aumenta de forma expressiva a suplementação de recursos para ofertar vagas para alunos com mais de quinze anos, ao alocar cerca de R$ 300 milhões para ações integrantes do EJA, enquanto em anos anteriores a média permanecia em R$ 40 milhões. Os estados e municípios com baixo IDH passam a receber mensalmente recursos a serem calculados em função das matrículas nos cursos supletivos.

Durante a realização do 8º Fórum da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino (Undime), em abril de 2001, a entidade elaborou uma carta em que explicitou críticas à criação do Programa Recomeço, por entender que o governo federal estaria driblando a pressão pela inclusão de jovens e adultos no Fundef ao instituir uma espécie de "minifundef" para este público-alvo, com um valor *per capita* menor e destinado a apenas uma parte dos municípios brasileiros. Os representantes da Undime defendem a inclusão desse segmento no ensino fundamental para que este

14. Esse programa originou-se da experiência acumulada com a implementação do Projeto Nordeste ao longo do período 1993-1998. Sob a nova abrangência, foram incorporadas as regiões Norte e Centro-Oeste.

seja beneficiário dos recursos do Fundef, garantindo a universalização do acesso à escola para todos os jovens e adultos do país. Para tanto, será necessário efetivar negociações com o Congresso Nacional no sentido de derrubar o veto à inclusão desse segmento do ensino fundamental como beneficiário dos recursos do Fundef.

Na educação infantil, a atuação do MEC tem-se limitado ao apoio financeiro a municípios com IDH inferior a 0,500 para a aquisição de material didático-pedagógico para os alunos da pré-escola, e para o apoio técnico e financeiro aos municípios para a formação continuada de professores e a implementação do Referencial Curricular Nacional de Educação Infantil (publicado em 1998). Essas ações do MEC abrangem apenas o segmento da pré-escola (crianças de 4 a 6 anos). As creches, destinadas às crianças de 0 a 3 anos, continuam sem receber esse apoio do ministério. Os recursos federais para o atendimento em creches/pré-escolas, destinados às crianças de famílias de baixa renda, mantêm-se sob a gestão da área de Assistência Social.

A partir de 1997, os recursos destinados à educação infantil, mais especificamente à educação pré-escolar, previstos no orçamento do FNDE, foram repassados aos municípios abrangidos pelo Comunidade Solidária com a finalidade de possibilitar o aumento de vagas, mediante a construção de pequenas escolas, a ampliação das existentes, o seu aparelhamento e a capacitação de professores em municípios considerados carentes.

A redução dos recursos financeiros para a educação infantil decorreu, em parte, da diminuição de 4,8% na arrecadação do Salário-Educação, ocorrida em 1999. Desse modo, os recursos destinados aos programas de desenvolvimento da educação infantil, mais especificamente da educação pré-escolar (4 a 6 anos), previstos no orçamento do FNDE, deixaram de ser executados.

Ao final da década de 1990, o ensino médio depara com a inexistência de recursos assegurados e de instalações apropriadas, restando-lhe a ocupação de espaços ociosos deixados pelo ensino fundamental, ainda que submetido a uma demanda crescente.

Se a função supletiva da União foi praticamente inexistente na primeira gestão de FHC, a função normativa começa a ser sentida com a promulgação da nova LDB em 1996, que constitui o marco para a Reforma do Ensino Médio.

O estabelecimento das Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio, em 1998, representa a adoção de uma nova concepção para este nível de ensino, a qual é emanada da LDB. Na mesma linha dessa ação normativa, foram produzidos os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), que constituem um conjunto de orientações e recomendações para apoiar o trabalho dos professores na incorporação do novo currículo.

Entretanto, a implementação da Reforma do Ensino Médio esbarra em dificuldades dos sistemas e das escolas em processar a necessária ruptura com paradigma curricular anterior, baseado na memorização de conhecimentos. A incorporação de uma nova prática pedagógica, orientada a estimular o desenvolvimento de habilidades e competências dos alunos, introduz um grande desafio para a formação e a capacitação de professores.

Em consonância com a proposta da reforma, o MEC instituiu o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) em 1998, com o intuito de medir as competências e as habilidades desenvolvidas pelos estudantes ao término da Educação Básica. Apesar de seu caráter não obrigatório, o número de inscritos cresceu de cerca de 157 mil, em

1998, para mais de 1,8 milhão, em 2002. Uma significativa implicação desse exame tem sido a sua utilização como critério de ingresso no ensino superior. Atualmente, cerca de 340 instituições o utilizam em seus processos seletivos.

Paralelamente a essas ações, no segundo mandato de FHC, foi tomada a iniciativa de implementar um projeto que aporte recursos financeiros às unidades da Federação, as quais são pressionadas pelos desafios de expansão e reforma do ensino médio. Os recursos do Projeto Escola Jovem, em parte oriundos de financiamento externo, serão utilizados tanto para a reforma curricular do ensino médio como para financiar a reorganização da rede de escolas públicas e a sua inadiável expansão.

De uma posição relegada, o ensino médio passa a ser foco de atenção dos dirigentes educacionais no fim dos anos 1990. Em parte, isso pode ser atribuído à contínua e crescente pressão da demanda por expansão do atendimento escolar no nível médio. Ademais, a quase universalização do ensino fundamental e o relativo equacionamento de seus problemas liberam a canalização de esforços do governo para outras áreas de atuação. Apenas recentemente entra na agenda de discussões o desafio da expansão com qualidade para o ensino médio.

Na Educação Profissional, a atuação do MEC sempre esteve pautada, prioritariamente, na manutenção da Rede Federal de Educação Tecnológica, formada, hoje, pelas Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais e pelos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets).

Ainda no primeiro mandato de FHC, a decisão de implementar a Reforma da Educação Profissional foi respaldada pelo seguinte diagnóstico: *i)* o alto custo aluno/ano das escolas técnicas – aproximadamente dez vezes maior do que no ensino médio regular; *ii)* o perfil dos alunos que freqüentam tais escolas e centros – a maioria oriunda das classes média e média alta, e com elevado índice de ingresso no ensino superior; e *iii)* a dificuldade da gestão centralizada – a partir de Brasília, sobre unidades espalhadas por todo o país.

Contrário à política de expansão física da rede federal, o governo de FHC lança a reforma, separando o ensino profissional do ensino médio regular, a partir de então estabelecidos em sistemas paralelos. A Educação Profissional passa a compreender três níveis, que não constituem progressão obrigatória: *i)* Básico, com duração variável, independentemente de escolaridade, não sujeita à regulamentação curricular; *ii)* Técnico, destinado aos matriculados ou egressos do ensino médio, com organização curricular independente deste; e *iii)* Tecnológico, correspondente ao nível superior, destinado aos egressos dos ensinos médio ou técnico.

Além de ações de promoção da melhoria – com a publicação das Diretrizes Curriculares e a realização, no final da década, do Censo da Educação Profissional –, é criado o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e internos (MEC e Ministério do Trabalho e do Emprego), que financia a expansão física da Rede de Educação Profissional, pública e privada, e ainda as adaptações necessárias à implementação da reforma.

A visível mudança na orientação da política federal em relação à Educação Profissional não a isentou de críticas. A reforma implementada pelo MEC é vista por muitos como um desmonte da rede federal existente, na medida em que esta deveria ampliar o acesso a um número maior de estudantes. Além disso, o financiamento da

expansão pelo setor privado é considerado uma estratégia de afastamento do Estado de suas obrigações para com a educação.

Com a extinção do Conselho Federal de Educação e a criação do Conselho Nacional de Educação, o MEC adquiriu maior autonomia na condução do processo de expansão do ensino superior, uma vez que assumiu funções deliberativas, até então de competência daquele órgão.

Tais medidas contribuíram para que houvesse considerável expansão desse nível do ensino, sustentada em sua maior parte pela iniciativa privada. Tendo em vista essa orientação da política federal para o setor, o Ministério da Educação passou a investir em avaliação no intuito de dispor de mecanismos e instrumentos que permitissem monitorar a qualidade dos cursos oferecidos. Para tanto, foram instituídos o Exame Nacional de Cursos – ou Provão, como ficou popularmente conhecido – e a Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação, atualmente denominada Avaliação das Condições de Ensino.

Para assegurar o preenchimento de parte das vagas ofertadas pelo setor privado, foi instituído, em 1999, o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), destinado a estudantes com certo nível de insuficiência econômica. Concebido para substituir o antigo Crédito Educativo, o Fies foi desenhado para tornar-se autofinanciável, ao contrário do que ocorreu com o primeiro. No entanto, a cobertura da população-alvo ainda se mantém bastante aquém das necessidades (menos de 10% da matrícula no setor privado), assim como a meta estabelecida para o final da chamada Década da Educação, estipulada em 15% desse total.

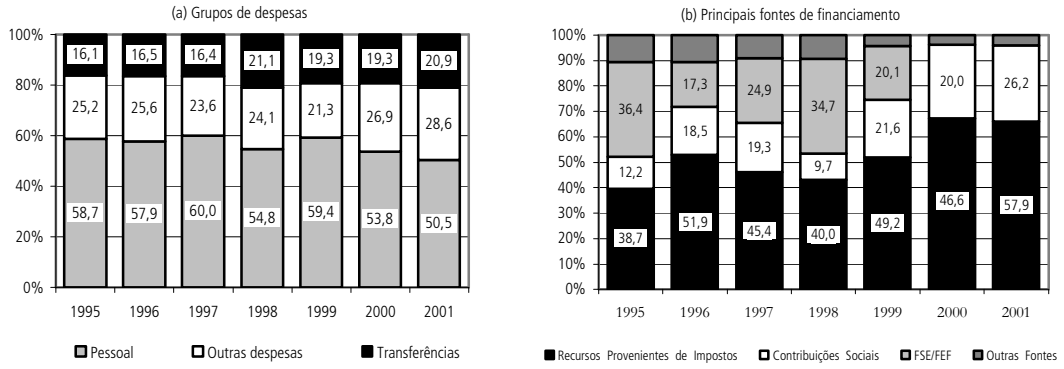
A tentativa de regulamentação do preceito constitucional da autonomia universitária também constituiu outra iniciativa do Executivo Federal, ao encaminhar ao Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição. A principal objeção a essa proposta referia-se ao temor de que esse seria o primeiro passo para que a União se eximisse, gradativamente, de sua responsabilidade pela manutenção da Rede Federal de Ensino Superior. Dada a ausência de consenso entre Executivo e Legislativo, a proposta foi arquivada juntamente com o fim da legislatura em 1999.

Um dos principais limites do financiamento das políticas federais na área de educação refere-se ao volume de recursos, na medida em que este seria insuficiente para a sua universalização e a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos. Os gastos globais do MEC, no período compreendido entre 1995 e 2002, situaram-se em torno de R$ 19 bilhões, em média (em valores atualizados para dezembro de 2002), sendo que o maior valor foi atingido em 1995 (R$ 21,2 bilhões).

Na análise dos gastos do MEC, segundo a natureza de despesa, chama atenção o fato de que as despesas com pessoal e os encargos sociais, que têm oscilado entre 50% e 60% do total, vêm reduzindo essa participação nos dois últimos anos (gráfico 3a). As outras despesas correntes, que correspondiam a cerca de 25% do total, elevaram-se no final do período a um patamar próximo de 35%. Parte dessas despesas destinou-se a programas diretamente executados por órgãos vinculados ao MEC, assim como para o financiamento operacional do ministério. Outra parte convergiu para programas centralizados de investimentos e inversões financeiras. Os gráficos 3a e 3b mostram que têm aumentado a participação relativa e os montantes das transferências intergovernamentais a estados, Distrito Federal e municípios.

GRÁFICO 3

Gastos do MEC segundo os principais grupos de despesa e fontes de financiamento



Fonte: Sidor/SOF.

Apesar das transformações políticas e institucionais e dos desdobramentos econômicos que se abateram sobre as fontes de financiamento da educação, esta área da política social brasileira conseguiu manter intacta a espinha dorsal de sua estrutura de financiamento – a vinculação entre impostos e contribuições sociais. Como pode ser constatado no gráfico 3b, os recursos de impostos e as contribuições voltaram a crescer no final da década, de modo que os primeiros passaram a representar cerca de 54% e as contribuições sociais, 23% das fontes financeiras do MEC. Portanto, o conjunto dessas duas fontes foi responsável por cerca de 3/4 da execução orçamentária do ministério. Além disso, mantiveram-se – e até mesmo ampliaram-se – recursos de outras formas complementares de financiamento, tais como as operações de crédito, os recursos diretamente arrecadados e de Combate e Erradicação e, principalmente, os que compõem o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Os recursos provenientes de impostos constituem a principal fonte de financiamento do MEC, representando de 35% a 55% do total. Entre as contribuições sociais, destaca-se o Salário-Educação (com 5% a 7% do total), sobretudo por sua destinação exclusiva à educação e pelo fato de o ministério exercer controle sobre a destinação dos recursos aplicados. As demais contribuições sociais financiam a Assistência ao Estudante e estão sujeitas a negociações políticas internas ao governo federal, o que as coloca na condição de fontes irregulares de recursos. Em virtude de incidirem sobre a folha de salários e o lucro líquido das empresas, tornam-se bastante sensíveis às oscilações dos níveis e ritmos da atividade econômica.

Evolução dos indicadores

Os principais avanços revelados pelos indicadores da educação brasileira, no período sob análise, referem-se à ampliação do acesso aos ensinos fundamental e médio e ao crescimento da matrícula na Educação Superior.

Em relação ao ensino fundamental, cabe mencionar o significativo aumento da taxa de escolarização líquida, de pouco mais de 85%, em 1995, para 93%, em 2001. Mais expressiva foi a evolução desse indicador nas regiões que se encontra-

vam em pior situação, a exemplo da taxa do Nordeste, que se alterou de 76% para pouco mais de 90%.[15]

Os indicadores de fluxo do ensino fundamental também registraram avanços ao longo do período. A taxa de promoção ampliou-se de 64%, no biênio 1995-1996, para 73%, no biênio 2000-2001. Com isso, houve redução da distorção idade/série de 47% para pouco menos de 42%, em período semelhante.[16]

Esses dados sugerem que a ênfase conferida pelo MEC a esse nível do ensino, ainda que em caráter supletivo e complementar, resultou em melhorias tanto em termos da progressão como principalmente na cobertura da população-alvo. No entanto, mantém-se em patamar bastante aquém do desejado a taxa de conclusão do ensino fundamental, uma vez que, em 2000, apenas 59% dos alunos que ingressaram na primeira série desse nível de ensino teriam concluído esta etapa da escolarização.

Portanto, a despeito do mérito de se ter atingido patamares próximos da universalização do acesso ao ensino fundamental, restam pelo menos dois grandes desafios para os próximos anos: atacar as causas da persistência de um índice residual de crianças fora da escola e investir na qualidade da educação para que se efetive o preceito constitucional da escolarização mínima de oito anos. O primeiro desafio requer, sobretudo, a implementação de condições para que essa parcela residual da população de 7 a 14 anos possa, de fato, ter o seu ingresso viabilizado. O segundo desafio, seguramente mais complexo, pressupõe a substancial valorização do magistério, a ampliação dos investimentos em infra-estrutura e a intervenção nas variáveis socioeconômicas das famílias desse 1/3 do alunado que apresenta baixa probabilidade de concluir o ensino fundamental.

Quanto ao ensino médio, por ter um nível de cobertura inicial bastante baixo, o crescimento relativo da taxa de escolarização líquida foi superior àquele verificado no ensino fundamental. No período 1995-2001, esse indicador evoluiu de 22% para cerca de 37%.[17]

Em virtude do incremento das matrículas nos níveis fundamental e médio, ampliou-se também a taxa de atendimento escolar sobre a faixa etária de 15 a 17 anos. Se, em 1995, cerca de 67% desses adolescentes estavam na escola, em 2001, este índice havia atingido 81%.[18] Apesar disso, não houve ganho substancial no tocante à redução na distorção idade/série, a qual oscilou de 55%, em 1996, para 53%, em 2001.[19]

Entre os principais problemas que dificultam a efetiva implementação das novas diretrizes curriculares e a correspondente melhoria da qualidade da oferta de ensino médio está a qualificação docente. Essa variável é importante, pois o investimento na formação e na capacitação de professores é imprescindível não apenas para que estes profissionais possam assimilar, mas também transmitir os novos conteúdos.

Se houve aumento substancial no acesso e na cobertura da população-alvo nesses dois níveis de ensino da chamada Educação Básica, o mesmo não pode ser atribuído à

15. Cf. dados das Pnads 1995 e 2001.
16. Cf. dados do Censo Escolar do MEC.
17. Cf. dados das Pnads 1995 e 2001.
18. Idem.
19. Cf. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Geografia da educação brasileira: 2001. Brasília: Inep, 2002.

Educação Infantil. De acordo com dados do Censo Escolar do MEC, a expansão do atendimento às crianças de 0 a 6 anos, no período 1995-2002, foi de apenas 6,5%.

Considerando que a oferta desse nível de ensino é de responsabilidade dos municípios e, ainda, que a partir da instituição do Fundef a participação destes na oferta do ensino fundamental foi ampliada, pode-se entender a tímida expansão das matrículas no âmbito da educação infantil.

Outro fator que teria contribuído para a baixa expansão da educação infantil se refere ao fato de que alguns municípios, em nome da retenção de recursos repassados pelo Fundef, teriam ampliado o atendimento obrigatório às crianças de seis anos, acelerando-lhes o ingresso no ensino fundamental.

Avanços e desafios

Apesar de a nova LDB ter concebido a educação infantil como parte da Educação Básica, este ciclo da escolarização ficou desprotegido por não ter o amparo legal da obrigatoriedade e pela ausência da vinculação de recursos para o seu financiamento. Em relação aos demais níveis de ensino da Educação Básica, a educação infantil é a que recebe menos atenção do poder público, tanto pelo fato de apresentar a menor taxa de escolarização líquida quanto pela maior participação da iniciativa privada na oferta.

Quanto ao esquema de execução, o binômio centralização/descentralização perpassa a gestão da política educacional no governo Fernando Henrique Cardoso. Os processos de descentralização da gestão da política educacional brasileira podem ser vistos como um dos principais avanços ocorridos nos últimos oito anos.

Em que pese os inegáveis avanços em relação a esse tema, alguns limites têm sido identificados. Primeiramente, há o questionamento acerca da própria definição e dos parâmetros utilizados para identificar determinada gestão como descentralizada. Para os críticos do modelo implementado no Brasil, é bastante discutível que este contemple o ideário descentralizante, pois sua concepção é exclusiva da cúpula dirigente do Ministério da Educação, de onde emanam todas as diretrizes para os sistemas de ensino. Dito de outra maneira, a descentralização ficaria restrita à execução. E mesmo aí, os outros níveis de governo, estados e municípios, estariam sujeitos às normas ditadas pela União, sob pena de não terem acesso aos recursos.

Assim, esse modelo poderia ser denominado de "descentralização tutelada", na qual são restritos os mecanismos e canais de participação dos outros níveis de governo e da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo, até mesmo no que se refere à concepção e ao planejamento das políticas.

No que tange ao financiamento, um dos principais limites que podem ser apontados se refere ao volume de recursos, o qual seria insuficiente para a universalização e a melhoria da qualidade na prestação de serviços educacionais. As situações mais críticas guardam relação com a educação infantil e com os ensinos médio e superior.

Apesar do avanço que significou o Fundef para o financiamento do ensino fundamental, tiveram impacto negativo, na fase inicial de sua implantação, as expectativas criadas entre os professores de que, com ele, os salários aumentariam para todos os integrantes da categoria e de que haveria um piso salarial nacional de R$ 300. Contudo,

tais expectativas foram frustradas, uma vez que esse valor veio a corresponder à média e não ao mínimo esperado.

A implementação do Fundef também colocou em xeque a sustentabilidade financeira dos planos de carreira e remuneração. Caso não haja aumento significativo no gasto médio anual por aluno, as redes estaduais e, principalmente, as municipais terão dificuldades de suportar os aumentos vegetativos de suas folhas de pagamento. Esses aumentos poderão atingir patamares ainda mais elevados com a migração massiva dos professores da habilitação em nível médio para o superior.

O principal mecanismo de controle social dos programas foi instituído por intermédio da constituição de conselhos, os quais desempenhariam as funções de acompanhamento e controle do uso dos recursos e dos serviços prestados à sociedade.

Mesmo sendo virtuosa a idéia da criação de conselhos, essa medida ainda se mostra limitada no que se refere ao cumprimento de suas missões, tendo em vista as peculiaridades da cultura política brasileira. O país carece, sobretudo nos pequenos municípios, de uma sociedade civil organizada, de modo que parte de seus membros esteja vinculada aos mesmos grupos que controlam o poder local. Em resumo, o controle social dos programas educacionais é ainda bastante restrito aos aspectos formais e, conseqüentemente, pouco efetivo.

As ações implementadas no âmbito da Educação Superior, no período 1995-2002, originaram-se, em certa medida, das iniciativas gestadas na primeira metade da década de 1990, sobretudo no período 1993-1994, assim como da decisão do governo federal de extinguir o Conselho Federal de Educação (CFE) e instituir em seu lugar o Conselho Nacional de Educação (CNE).

O objetivo principal dessa iniciativa foi o de expandir a oferta de vagas sem, no entanto, ampliar a participação da rede federal e, conseqüentemente, dos gastos da União. Para tanto, foram agilizados e facilitados os processos de reconhecimento/credenciamento de cursos e instituições do setor privado por parte do CNE.

Em razão da natureza dessa expansão da oferta de vagas, foram instituídos pelo MEC alguns mecanismos de avaliação, tais como o Exame Nacional de Cursos (Provão) e a Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação, por intermédio dos quais o MEC se propunha a monitorar a qualidade dos serviços educacionais prestados, sobretudo pelas instituições privadas. A despeito disso, o que se constata até o presente momento é que apenas um curso foi efetivamente fechado em virtude de conceito insuficiente auferido por intermédio desses instrumentos avaliativos.

Ao mesmo tempo, o MEC instou as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) a expandirem a oferta de vagas a partir de sua capacidade instalada, uma vez que havia ocorrido a suspensão de concursos púbicos para docentes e servidores técnico-administrativos, apesar do substancial crescimento das aposentadorias ocorridas no período. A redução dos investimentos em infra-estrutura e capital, sobretudo no período 1995-1998, reafirmava aquela disposição do governo federal.

Não obstante a ampliação da oferta de vagas, no período 1995-2000, ter sido bem mais pujente no setor privado (71%, contra 27% no setor público), o crescimento da demanda, que pode ser aferido pelo total de inscrições nos exames vestibulares, foi maior entre as instituições públicas (56%, contra 48% no setor privado). Esses dados

sugerem pelo menos dois fatores que poderiam explicar esse paradoxo entre oferta e demanda: a falta de poder aquisitivo dos potenciais demandantes para arcar com os custos do ensino privado e/ou a inadequação da oferta pelo setor privado. De qualquer modo, o Censo da Educação Superior tem mostrado que o aproveitamento das vagas ofertadas tem sido decrescente entre as instituições privadas (68% em 2000), enquanto no setor público estaria próximo do limite (95%).

Tais informações indicam que o modelo de expansão do ensino superior, centrado na iniciativa privada, encontra limites que podem se situar tanto no campo da demanda quanto no da oferta. Nesse sentido, a ampliação da oferta de vagas *per se* não constitui condição suficiente para assegurar a democratização do acesso ao ensino superior.

Apesar dos avanços da educação ao longo da década de 1990, o índice de atendimento da população da faixa etária entre 18 e 24 anos continua bastante baixo, se comparado aos índices alcançados em países com nível de desenvolvimento similar ao do Brasil.

O controle da qualidade da oferta dos cursos de graduação também se coloca como desafio presente. Embora a avaliação da qualidade tenha sido razoavelmente equacionada pelo MEC, mediante o Provão e a Avaliação das Condições de Oferta dos Cursos de Graduação, ainda se mantém como questão em aberto se, de fato, os resultados dessas avaliações se constituirão em efetivos instrumentos que assegurem a manutenção de um padrão mínimo de qualidade do ensino ofertado.

O questionamento tem respaldo no fato de que a demanda ainda é maior que a oferta, razão pela qual o padrão de qualidade não é fator de atração, ou de escolha, a ser considerado pela clientela-alvo Além disso, a realidade tem mostrado que uma vez instituídos os cursos, torna-se muito difícil o seu fechamento.

A questão do financiamento das Ifes continua a ser apontada como um entrave ao cumprimento de suas missões. Diante do fato de que, a cada ano, cresce a parcela dos recursos destinada ao pagamento de inativos e pensionistas e aos outros custeios, torna-se insuficiente o que resta desses recursos para os investimentos em infraestrutura e capital. Do mesmo modo, a estagnação da folha de pagamento de pessoal ativo também contribui para que a ampliação da oferta de vagas fique aquém do que é demandado pela sociedade.