Políticas de Educação na Segunda Metade da Década de 90 no Brasil

Jorge Abrahão de Castro*

A partir da segunda metade da década de 90, as políticas de educação tiveram, como um dos principais marcos, a promulgação da nova Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB) pelo Congresso Nacional, em dezembro de 1996, resultante do substitutivo apresentado pelo senador Darcy Ribeiro ao projeto de lei que se encontrava em tramitação no Congresso e que já havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados. Essa lei introduziu inovações em relação aos diferentes níveis e modalidades de ensino, caracterizando-se por maior flexibilidade e pelo fortalecimento da autonomia dos sistemas estaduais e municipais e das unidades escolares. Mais especificamente, a LDB explicita com maior clareza os papéis da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e tem por fundamento o regime de colaboração entre essas instâncias da Federação. À União cabe a coordenação da política nacional de educação, a articulação dos diferentes níveis e sistemas e o exercício das funções normativa, redistributiva e supletiva.

A LDB também define a composição dos sistemas federal, estaduais e municipais de educação, que terão liberdade de organização, e prevê que os sistemas de ensino definirão normas de gestão democrática do ensino público da educação básica, em conformidade com os princípios de participação dos profissionais da área na elaboração do projeto pedagógico da escola, e de participação das comunidades escolares locais em conselhos escolares e equivalentes. Ao tratar dos níveis e modalidades de educação e ensino, a LDB consolida a compreensão de que a educação básica inicia-se com a educação infantil, para as crianças com até seis anos de idade, e, além do ensino fundamental, obrigatório, estende-se ao ensino médio, para o qual prevê progressiva obrigatoriedade e gratuidade.

No que se refere ao ensino fundamental, a nova LDB instituiu uma série de inovações, com destaque para a necessidade de a União estabelecer um padrão básico de oportunidades educacionais e do correspondente custo mínimo por aluno, e estabeleceu o caráter redistributivo e supletivo da União e dos estados. Além disso, determinou 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 destaque na LDB, que explicita diretrizes para sua formação e valorização em um título específico, com sete artigos, um dos quais prevê a criação de institutos superiores de educação para a formação de profissionais da educação básica.

A nova LDB trata, ainda, dos recursos financeiros, ao fixar 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.

As políticas do governo federal, principalmente as desenvolvidas pelo Ministério da

* Da Diretoria de Estudo Sociais – DISOC/IPEA

Educação (MEC), na segunda metade da década de 90, foram marcadas pela reestruturação e ocorreram mais significativamente no ensino fundamental, em consonância com os dispositivos constitucionais que atribuem ao Estado o dever de garantir o acesso e a permanência nesse nível de ensino. Como sua oferta está sob a responsabilidade dos estados e municípios, o MEC pautou sua ação no efetivo exercício das funções normativa, redistributiva e supletiva, e reforçou, assim, seu papel na coordenação da política nacional. Nesse sentido, intensificaram-se os esforços voltados à revisão do padrão centralizador na gestão de programas, que historicamente moldou a atuação do governo federal na área do ensino fundamental.

Entre as medidas afetas ao ensino fundamental, destaca-se a iniciativa do MEC de encaminhar ao Legislativo a proposta de emenda constitucional que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), no âmbito de cada unidade federada, que foi aprovada em setembro de 1996. A criação do FUNDEF foi uma estratégia para forçar a regularização e expansão do fluxo de recursos para o financiamento da educação fundamental e, com isso, buscar soluções para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental, uma vez que um dos principais objetivos do fundo é estimular a melhoria da qualidade do ensino mediante a vinculação de recursos para a capacitação e valorização do magistério.

Além disso, assistiu-se à revisão da forma de gestão dos programas tradicionalmente desenvolvidos pelo MEC, voltados ao ensino fundamental. A gestão centralizada associou-se historicamente ao desvio de recursos para atividades-meio e à morosidade dos processos, o que comprometia não apenas a relação custo/benefício como também a própria efetividade dos programas. Assim, entre as novas diretrizes que passaram a balizar a ação federal, a partir de 1995, destacam-se:

- o incremento à descentralização da gestão de grande parte dos programas até então geridos pelo MEC: *(i)* pela transferência de recursos aos governos subnacionais, cujo principal exemplo é o Programa Nacional de Alimentação do Escolar (PNAE); e *(ii)* mediante a transferência direta de recursos para as unidades escolares, fundos e órgãos municipais e estaduais, com destaque para o redesenho dos critérios de alocação, operacionalizado pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE);

- a focalização sócio-regional como critério para a alocação de recursos federais: *(i)* com o impulso dado à execução do Projeto Nordeste; *(ii)* pela priorização, a partir de 1995, conferida aos recursos do Programa Nacional do Transporte do Escolar (PNTE), do Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNAE) e do Programa Nacional do Material Escolar (PNME) aos municípios selecionados pelo Programa Comunidade Solidária; e *(iii)* pelo adicional *per capita* alocado nes-ses municípios, por intermédio do PNAE e do PDDE.

Esses aspectos tornaram possível o desenvolvimento de um processo de gestão e orientação das políticas educacionais que visou eliminar as negociações de natureza particularista e reduzir as pressões políticas por recursos, que causam a diminuição da importância atribuída à estratégia de financiamento via Plano de Trabalho Anual (PTA) e a progressiva extinção de alguns programas, entre os quais citam-se o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA).

Outra linha de ação do MEC refere-se à criação de programas que introduzem inovações tecnológicas, que visam à 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 à melhoria da qualidade dos insumos aportados ao sistema educacional, como aquela que alterou os processos de seleção, produção e distribuição do livro didático.

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 revisão curricular, orientar a formação inicial e continuada de professores, fomentar a produção de livros e outros materiais didáticos, a discussão pedagógica interna nas escolas, a formulação de projetos educativos, o trabalho cooperativo com especialistas, assim como a avaliação dos sistemas educacionais.

Finalmente, destaca-se no ensino fundamental a reforma administrativa promovida pelo MEC, ao extinguir a Fundação de Apoio ao Estudante (FAE) e redefinir a atuação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em consonância com a nova orientação da ação ministerial em prol do ensino fundamental.

Em menor escala, também registraram-se iniciativas que buscam a reestruturação do ensino médio, destacando-se a proposta de alteração de sua estrutura curricular, formulada pelo MEC e aprovada pelo Conselho Nacional de Educação, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, e ações voltadas para a reformulação do ensino técnico-profissional.

Ação federal no ensino superior também ocorreu em menor escala. Entre as ações desenvolvidas, ressaltam-se: *(i)* iniciativa de regulamentar o dispositivo constitucional de autonomia universitária; *(ii)* a reestruturação do Programa Crédito Educativo; e *(iii)* a regulamentação do ensino superior relativa ao (re)credenciamento institucional.

Outra importante vertente da ação do MEC foi a avaliação do ensino prestado nos níveis fundamental, médio e superior, com vistas a estimular a melhoria da qualidade desses serviços. No âmbito da educação básica, foram mantidos os processos avaliativos até então implementados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), ainda que submetidos a sucessivos aperfeiçoamentos técnicos e metodológicos. Além disso, o ensino médio foi contemplado com a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), destinado a avaliar os concluintes desse nível de ensino. Por fim, foi instituído, em 1995, o Exame Nacional de Cursos (ENC), mais conhecido por *Provão*, que tem como um dos objetivos principais aferir a qualidade, mediante testes de conhecimento específicos, dos profissionais formandos de todas as instituições de ensino superior (público e privado).

Em conclusão, a ação federal na segunda metade da década de 90 foi marcada pela reestruturação da gestão da política educacional, sobretudo no campo do ensino fundamental. Assistiu-se à reformulação de programas existentes e à criação de novos projetos que apresentam relações de ruptura com os padrões anteriores. Em ambos os casos, a ação do MEC buscou introduzir novos mecanismos de gestão, definir critérios técnicos na determinação alocativa dos recursos, induzir a descentralização institucional e financeira das ações, avançar nos mecanismos de avaliação dos sistemas de ensino e na definição de novos parâmetros curriculares nacionais. A estratégia unificadora por trás desses projetos e medidas traduziu-se no fortalecimento do papel coordenador e articulador do governo federal na área educacional, que delineia um perfil de políticas distinto do até há pouco existente.