

AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL NOS ANOS 1990

Adriana Inácio Yanaguita

Faculdade de Filosofia e Ciências – Universidade Estadual Paulista
“Júlio de Mesquita Filho” – Campus de Marília
driyanaguita@yahoo.com.br

Resumo: Este trabalho teve por objetivo analisar as políticas educacionais dos anos 1990. Assim, apresenta-se o cenário político-econômico internacional da América Latina no final dos anos 80 e 90, bem como as diretrizes político-educacionais dadas pelos organismos internacionais. Em seguida, tratam-se as políticas educacionais brasileiras do governo Collor até o de FHC, analisadas mediante a exposição de ações, programas e/ou planos desses governos. Os resultados revelam que as políticas educacionais desse período foram embasadas na perversa lógica do capital, seguindo as orientações dos organismos internacionais, de cunho neoliberal.

Palavras-chave: políticas educacionais; organismos internacionais; programas federais para educação.

INTRODUÇÃO

Neste ensaio, considerando que “a evolução de um sistema não depende apenas de políticas educacionais tópicas, mas obedece a forças sociais mais amplas e complexas que se manifestam a médio e longo prazo” (DURHAM, 1999, p. 231) abordam-se as políticas educacionais brasileiras dos governos Collor até o de FHC, tendo como propósito verificar, nestas políticas, os impactos das orientações dos organismos internacionais, tidas como neoliberais.

Assim, dá-se início ao texto, apresentando ao leitor o cenário político-econômico internacional da América Latina no final dos anos 80 até os anos 90, bem como as diretrizes político-educacionais dadas pelos organismos internacionais aos países localizados nesta parte do continente americano a fim de superarem a crise dos seus Estados de Bem-Estar Social e manterem “a essência excludente da ordem social capitalista” (MIRANDA, 1997, p. 43).

Apresenta-se, em seguida, as políticas educacionais no Brasil, durante a década de 1990, analisadas mediante a exposição de ações, programas e/ou planos dos governos federais, inseridos no campo educacional.

Encerrando o estudo, nas considerações finais, revelam-se os resultados desastrosos dessas políticas educacionais, embasadas na perversa lógica do capital, adotadas pelos governos federais brasileiros para, segundo seus discursos, a melhoria da educação pública.

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A AMÉRICA LATINA E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

No final da década de 1980, os países da América Latina estavam em déficit econômico e o papel do Estado passava por redefinição como consequência da crise e esgotamento do Estado

keynesiano desenvolvimentista (SOUZA; FARIA, 2004), também conhecido como *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, o qual por meio dos seus gastos, objetivava ampliar a demanda efetiva, impulsionando o crescimento das atividades econômicas e evitando crises. Não imune ao fracasso de seu propósito, a crise atingiu esse Estado, traduzindo-se no aumento da inflação e do endividamento público, na queda ou no lento crescimento da produção, no aumento do desemprego e constituiu-se num forte apelo à maior penetração das idéias liberais (defesa da propriedade privada, da economia de mercado, *laissez-faire*, etc.), especialmente, de matiz neoclássica (RAMOS, 2003).

A escola neoclássica, tendo como seu principal representante Milton Friedman, defende que as forças de mercado são capazes de resolver os desequilíbrios econômicos e condena duramente a intervenção estatal na economia. Esta escola desenvolveu-se em diversos países (Alemanha, Áustria, Suíça, Inglaterra, etc.) após a crise econômica de 1870 e dominou a teoria econômica ocidental até, pelo menos, a prolongada depressão que se iniciou em 1929.

A partir daí, esta escola foi perdendo espaço para o pensamento keynesiano, que se tornou hegemônico após a 2ª Guerra Mundial. No entanto, esse intervencionismo estatal defendido pelo keynesianismo – em oposição ao *laissez-faire* – prevaleceu até os anos de 1970, quando começa ser questionado pela crise econômica de diversos países e a teoria neoclássica retoma o seu lugar na política econômica, reaparecendo, com todo vigor, as idéias defendidas por Friedman (AZEVEDO, 1997; RAMOS, 2003).

Durante Consenso de Washington, conferência do *International Institute for Economy* (IEE), realizada na capital americana, em novembro 1989, funcionários do governo dos EUA, dos organismos internacionais e economistas latino-americanos discutiram um conjunto de reformas essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento. Formou-se a idéia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Decidiu-se, então, que

[...] a única saída para evitar e controlar uma crise generalizada das economias de mercado era manter um Estado que fosse forte a ponto de aniquilar o poder dos sindicatos e controlar o dinheiro, ao mesmo tempo em que se efetuassem medidas de diminuição dos gastos sociais e intervenções econômicas (ANDERSON, 1995 apud FRANÇA, 2005, p. 20).

Assim, as reformas nas estruturas e no aparato de funcionamento do Estado nesses países consolidaram-se nos anos 1990, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, das reformas de sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos (SOUZA; FARIA, 2004).

No campo educacional, as reformas efetivadas tiveram por paradigma os diagnósticos, relatórios e receituários de órgãos multilaterais de financiamento e de órgãos voltados para a

cooperação técnica¹, os quais evidenciavam a defesa

[...] da descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, da busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração neoliberal, [...], também [defendiam] as diferentes formas que a descentralização da educação assumiu na América Latina (por exemplo, em termos da municipalização e da regionalização)² (SOUZA; FARIA, 2004, p. 566-567).

Nestes princípios de cunho neoliberal estava presente a visão produtivista, denominada de acumulação (ou teoria) de capital humano que concebe educação como preparação dos indivíduos para o mercado de trabalho.

Os pressupostos da Teoria do Capital Humano (TCH) podem ser encontrados na Escola de Chicago, à qual também está filiado Friedman. A perspectiva da TCH volta-se para o aspecto utilitarista da educação, onde se observa uma preocupação com a capacidade humana enquanto capital, o que acaba por reduzir o homem a um simples objeto no processo produtivo na economia de mercado. Daí surge a idéia da educação como solução para as desigualdades econômicas, funcionando, dessa maneira, como mecanismo de ascensão social (MIRANDA, 1997; RAMOS, 2003).

Essa teoria, muito em voga a partir dos anos de 1960 e criticada notadamente na década de 80, vai encontrar, nos anos 90, um terreno muito fértil para a reafirmação dos seus princípios devido à crise da economia ocidental e à subsequente proclamação da educação como instrumento do crescimento econômico e da ascensão social (RAMOS, 2003; FRANÇA, 2005).

GOVERNOS BRASILEIROS E SUAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

De acordo com Palma Filho (2005), no Brasil, o neoliberalismo começa a ascender no início dos anos 1990, com a posse de Fernando Collor de Mello na Presidência da República, tendo sofrido certa descontinuidade durante a Presidência de Itamar Franco e uma aceleração na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), principalmente no seu primeiro mandato (1995-1998).

No governo de Collor de Melo (1990-1992), iniciou-se um período de reajustes da nação brasileira “aos ditames da ‘nova ordem mundial’” (SILVA; MACHADO, 1998, p. 25) e o mercado passou a regular as relações humanas e, assim, todos os direitos dos cidadãos (tais como a saúde, a educação, a cultura, etc.). Assim, as políticas educacionais, nesse governo, foram marcadas por forte clientelismo, privatização e enfoques fragmentados (VELLOSO, 1992).

Enquanto se debatia e discutia a redemocratização e o novo paradigma sobre a gestão educacional, o governo Collor mantinha uma assessoria formada por políticos conservadores, inclusive no Ministério da Educação (MEC), caracterizando, em matéria de política educacional, um período impregnado de muito discurso e pouca ação (ARELARO, 2000; FRANÇA, 2005).

Mesmo assim, algumas das intenções desse governo para o setor educacional foram expressas nos seguintes documentos: O Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC (1990), O Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação (1991-1995) e Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional (1991).

Mediante o *PNAC*, o MEC propôs a mobilização da sociedade em prol da alfabetização de crianças, jovens e adultos por meio de comissões envolvendo órgãos governamentais e não-governamentais e de reduzir em 70% o número de analfabetos no país nos 5 anos seguintes (PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001; MACHADO, 2008).

Já no *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação* (1991-1995) a meta era inserir o país na nova revolução tecnológica pela qual atravessava o mundo, exprimindo propostas de situar o Brasil no mundo moderno. Tais propostas apontavam para a educação como fonte potencializadora das possibilidades de um desenvolvimento sustentado e de uma sociedade democrática, de acordo com os princípios difundidos pela Teoria do Capital Humano (THC). Assim, as idéias de equidade, eficiência, qualidade e competitividade são introduzidas na educação.

Nesse programa, a gestão democrática da educação foi focalizada por meio da descentralização dos processos decisórios, com a participação de todos os segmentos da sociedade, que deveriam contribuir, controlando e avaliando as ações implementadas e utilização dos recursos públicos na política educacional. Essa gestão deveria significar o apoio do poder público para uma escola que exercesse autonomia, com novos rumos através do seu projeto e prática pedagógica específica (FRANÇA, 2005).

Em *Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional* (1991) o objetivo era a Reforma do Estado, visando à modernização da economia, a qual deveria ter no setor privado sua base principal. Dentro desse projeto, a educação também foi considerada elemento necessário à reestruturação competitiva da economia (THC) e, portanto, embora a presença do Estado fosse considerada fundamental à oferta da educação, seria preciso que ela fosse adequada à demanda da população e às necessidades econômicas do país.

Esse projeto ainda previa a criação de mecanismos de integração e compatibilização dos esforços financeiros da União e dos sistemas de ensino por meio da estruturação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FNDE) e do Salário-Educação Quota Federal, compartilhando as responsabilidades de sua gestão com o Conselho Nacional de Secretários Estaduais (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME).

A tendência observada nesses dois últimos documentos - o *Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação* (1991-1995) e *Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional* (1991) - era a de compartilhar responsabilidades iguais entre governo, sociedade e iniciativas privadas, reforçando a idéia de que essa articulação com o setor empresarial traria benefícios à nação brasileira, logrando, certamente, êxito na infra-estrutura econômica tecnológica e educacional. As propostas das empresas e dos organismos internacionais foram elaboradas e inseridas com o presidente Collor, mas foram apreciadas apenas no governo subsequente.

No governo de Itamar Franco (1992-1994), as diretrizes governamentais na área educacional foram expressas no *Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003*, sendo este o documento decisivo às políticas educacionais voltadas para a educação básica, com ênfase para o ensino fundamental. O referido *Plano*, cuja elaboração foi coordenada pelo MEC, pode ser considerado um desdobramento da participação do Brasil na Conferência de Educação para Todos³, em 1990, em Jomtien, na Tailândia, promovida pela UNESCO, pelo UNICEF e pelo BIRD.

O *Plano Decenal para Todos* (1993-2003), fruto de negociações com a UNESCO, foi concebido para dar seqüência aos compromissos internacionais que o Brasil deveria assumir. Por isso, este *Plano* direcionou novos padrões de intervenção estatal (gestão própria do setor privado), recolocando as políticas educacionais como embates travados no âmbito das diretrizes governamentais – a descentralização. Essa visão de descentralização foi incorporada pelos planos posteriores como um redimensionamento a novas formas de gestão educacional através de um gerenciamento eficaz, com vista ao aumento da produtividade e competitividade pelas instituições escolares. Incorpora-se à linha modernizadora de implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhe autonomia financeira, administrativa e pedagógica.

Em relação à temática do financiamento no referido *Plano*, destaca-se que a principal estratégia para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo foi incrementar os recursos financeiros para a manutenção e investimentos da qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua aplicação. Como detalhamento concebeu a definição de instrumentos para controle dos gastos públicos em educação de forma a evitar que os recursos, que legal e constitucionalmente eram destinados a essa área, fossem aplicados em outros programas. As condições adicionais sobre centralização/descentralização deviam ser vistas obedecendo a dois subitens: medidas e instrumentos de implementação, destacando a consolidação de alianças; e parcerias e equalização no financiamento.

Na eficiência e equalização do financiamento, um elemento importante seria a programação e gestão dos recursos públicos, eliminando o desperdício e a superposição de ações, o que demandaria compromissos de atuação integrada e a definição de estratégias voltadas para a revisão de critérios de transferência de recursos intergovernamentais e implantação de mecanismos legais e institucionais que assegurassem agilidade e eficiência nos financiamentos compartilhados (intergovernamentais e entre fontes governamentais e não-governamentais) e equidade em sua distribuição e programação.

No entanto, este Plano, praticamente, não saiu do papel. De acordo com Saviani, o “mencionado plano foi formulado mais em conformidade com o objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial” (SAVIANI, 1999, p. 129).

A partir de 1995, assume o governo federal Fernando Henrique Cardoso. Nesse governo, os eixos da política educacional permearam o estabelecimento de um mecanismo objetivo e universalista de arrecadação e repasse de recursos mínimos para as escolas. Verifica-se, no

movimento dessas normas, a incorporação pelo MEC dos eixos da política de financiamento sugerida pelos organismos internacionais e pelo setor empresarial. Desse modo, as diretrizes passam a ressaltar o financiamento e a avaliação como a base da reforma educacional. Este deveria implementar mecanismos de controle de qualidade e aquele teria como o foco a definição de recursos dentro de critérios universalistas e explícitos (FRANÇA, 2005).

O documento “Mãos a obra Brasil”, proposta desse governo, expressava que a descentralização das decisões implicava uma revisão do papel das atribuições das esferas de governo, refletindo-se sobre as formulações da educação e suas novas formas de parceria entre o Estado e a sociedade. Conforme este documento, caberia ao poder executivo apenas coordenar e gerir as prioridades educacionais. Para isso deveriam ser reduzidas as responsabilidades do MEC como instância executora e a interferência direta da União nos Estados e Municípios. O governo apenas lideraria um projeto nacional capaz de estabelecer com clareza competências e mecanismos de repasse de recursos correspondentes, de modo a possibilitar a cada uma das instâncias de governo assumir tarefas na prestação dos serviços da educação. Seriam essenciais o fortalecimento do sistema federativo em base de cooperação, integração e articulação das ações políticas e dos recursos das diferentes esferas governamentais na área educacional.

Portanto, mais uma vez, a discussão da descentralização ganhou ênfase, apontando que a Reforma do Estado incorporou a tendência de reformulação do padrão de gestão no setor público, o da modernização e a questão da otimização na alocação de recursos para ser destacada, tendendo a deslocá-la para a escola, propiciando a discussão da participação da comunidade na gerência de recursos.

Em conformidade com a proposta “Mãos a obra Brasil”, as diretrizes do Planejamento Político-estratégico (1995-1998) foram direcionadas ao ensino fundamental; à valorização da escola e de sua autonomia, bem como de sua responsabilidade perante o aluno, a comunidade e a sociedade; à articulação de políticas e de esforços entre as três esferas da Federação, de modo a obter resultados mais eficazes e utilização de recursos políticos e financeiros para garantir a equidade e a eficiência do sistema; e à implantação de um canal de televisão via satélite, voltado para o atendimento à escola, ensejando novas formas de gestão escolar e parcerias com os governos estaduais.

Além disso, nesse documento foram consideradas medidas necessárias à inovação: alterações nos dispositivos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), considerados obstáculos para uma gestão democrática do sistema educacional (EC nº 14/96, Lei 9.424/96 – criação e regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF); sanção de outra Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da educação nacional que possibilitasse às instituições a criação de novos cursos, programas e modalidades (LDB promulgada setembro de 1996); estabelecimento de um Conselho Nacional de Educação menos burocrático; mudanças nas regulamentações de modo a garantir maior autonomia à escola; e ênfase na avaliação de resultados como forma de controle mais eficiente (SAEB, ENEM, ENC – Provão - e CAPES).

O FUNDEF, a LDB/96 e os exames nacionais determinaram as novas formas de financiamento, gestão e avaliação da educação básica, “conformando uma nova regulação assentada na descentralização e maior flexibilidade e autonomia local, acompanhando tendência verificada em âmbito internacional.” (OLIVEIRA, D., 2009, p. 202).

As análises do FUNDEF, “[...] como principal política educacional do Governo FHC I e II”⁴ (ARELARO, 2004), levantam vários aspectos de uma política antidemocrática e anti-cidadã para educação, especialmente, básica. É o caso da redução da responsabilidade da União com a educação, que assumiu uma posição secundária em relação aos outros níveis da administração pública (art. 60, § 3.º)⁵.

A União desrespeitou a Lei 9.424/96 (artigo 6.º, § 1.º) que estipulou o valor mínimo nacional para o custo-aluno como a razão da soma total dos recursos de todos os Fundos estaduais dividido pelo total, anual, de matrículas no ensino fundamental (RODRIGUEZ, 2001). Para o ano de 1998, o valor mínimo deveria ser de R\$ 423,07, aproximadamente, mas o governo federal fixou o valor de R\$ 315,00, deixando de aplicar R\$ 1.534 bilhões no sistema público. Com essa irregularidade, a União deixou de repassar cerca de R\$ 12,7 bilhões de recursos federais aos Fundos Estaduais no período de 1998 a 2002 e de 2003 a 2006, a dívida foi de mais de R\$ 30 bilhões (DAVIES, 2008).

Também com o valor de R\$ 315,00, somente oito Estados recebiam complementação da União. Entretanto, se a Lei 9.424/96 (artigo 6.º, § 1.º) fosse observada, em 2003, os valores seriam de R\$ 733,80 e R\$ 770,50, o que significaria 14 (quatorze) Estados recebendo a complementação da União (RODRIGUEZ; 2001; OLIVEIRA, C., 2004).

Essa falta de compromisso da União com o ensino fundamental que contribuiu “para manter as desigualdades da oferta e a baixa qualidade de ensino no sistema público.” (RODRIGUEZ, 2001, p. 51).

Outra questão é a da focalização do ensino fundamental, para onde se destinou a maior parte dos recursos financeiros, e o recuo da universalização das outras etapas da educação básica. O FUNDEF retirou recursos dos demais níveis de ensino para aplicá-los exclusivamente no ensino fundamental, já que suas matrículas não eram levadas em conta para os repasses dos *per capita* do Fundo.

Tem em vista que os todos níveis de ensino deveriam crescer de modo planejado e articulado, de forma integrada pelo sistema público como um todo, Rodriguez (2001, p. 47) denominou este problema de “fratura entre os níveis de ensino” ou “fratura do sistema de educação básica”, pois ocorreu a diminuição (até mesmo a retração) da oferta de matrículas no ensino infantil, no ensino médio e na Educação de Jovens e Adultos (EJA).

No desespero, por causa da grande pressão dos grupos que pleiteavam o ensino médio, muitos Estados, como o de São Paulo, burlaram a lei, contando como gasto com ensino fundamental o salário de professores que ministravam aulas no ensino médio (PINTO, 2002). Quando esta não foi a saída, o que se fez foi adicionar ao caixa escolar recursos advindos do setor privado⁶, através das parcerias com empresas ou do trabalho voluntário de pais e dos “amigos da escola” (PINTO, 2002, p. 125).

Um terceiro problema decorrente da implantação do FUNDEF é o da municipalização induzida (PINTO, 2000; ARELARO, 2004) ou “descentralização selvagem” (RODRIGUEZ, 2001, p. 49). Esta descentralização foi feita de modo inadequado (sem planejamento nem prioridades claras), visto que boa parte dos municípios não se encontrava preparada administrativa e pedagogicamente. Além disso, os municípios de pequeno porte foram os maiores receptores das matrículas de ensino fundamental e, geralmente, os mais frágeis em termos financeiro e administrativo.

Segundo Guimarães (2004, p. 194),

[...] as adesões ao FUNDEF foram decididas – em maior ou menor escala – como decorrência do grau de dependência dos municípios às transferências constitucionais, recebidas por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Conforme dados do MEC de 2002, apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP – autarquia do MEC), no período de 1996 a 2002, houve o crescimento de 61,57% da rede municipal e um decréscimo de 22,91%, 12,75% e 21,27% das redes estadual, privada e federal, respectivamente (OLIVEIRA, C., 2004).

Os efeitos dessa municipalização mostraram-se, em sua maioria, catastróficos. Conforme apontado por Pinto (2002, p. 117), Municípios encerraram salas de pré-escola, superlotando as classes de 1.^a série do ensino fundamental com a matrícula dessas crianças, a fim de angariar recursos do Fundo, como é o caso da cidade de Analândia/SP em que

uma escola municipal de ensino fundamental foi alojada no prédio da Câmara Municipal (em plena atividade), que não tinha estrutura nenhuma para instalar uma escola.

Outros problemas resultantes do FUNDEF foram: o baixo grau de institucionalidade dos mecanismos de controle social, ou seja, as dificuldades na implantação dos Conselhos de Educação e Gestor do Fundo e na forma de atuação deles, precária e insuficiente; a aplicação inferior a 60% (em média, 30 a 40%) dos recursos para pagamento de profissionais de ensino; a não-criação/não-implantação de Plano de Carreira e remuneração do magistério; o atraso no pagamento de salários aos profissionais do magistério; a aplicação dos recursos do FUNDEF em ações não caracterizadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino; a realização de despesas sem licitação, sobretudo em cursos de capacitação para professores; o desvio dos recursos da conta do FUNDEF para outras contas; a aquisição e manutenção de transporte escolar inadequado e superfaturamento na contratação de transporte de estudantes; a elevação do número de alunos no Censo Escolar; e a discrepância nos valores considerados pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelas prefeituras (GUIMARÃES, 2004; ARELARO, 2004).

É possível afirmar, ainda que não se esgotaram todas as constatações a respeito do FUNDEF, que a suposta capacidade redentora do FUNDEF para a educação nacional, não foi tão salvadora como pareceu. Representando a “voz” dos estudiosos do FUNDEF, este autor afirma:

Independentemente da forma diferenciada como Estados e municípios atualmente se relacionam com o Fundef, é inequívoco, para muitos pesquisadores, que este relacionamento, para a maioria dos casos já estudados e descritos, definiu-se muito mais pelo caráter confiscatório que o Fundef adquiriu do que por qualquer veleidade ou crença por parte dos administradores quanto à melhoria da educação (GUIMARÃES, 2004, p. 194).

É nessa mesma lógica do FUNDEF – o recurso à racionalidade técnica como meio orientador das políticas sociais -, isto é, da política educacional dos bancos multilaterais para a América Latina (o neoliberalismo; a retirada do Estado do exercício das políticas públicas; uma forte apelação às reformas; a corrida pela busca da modernização administrativa e econômica; a descentralização, a defesa do consenso e a busca de parcerias; a ênfase nas políticas de participação da sociedade civil), que Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência do Brasil em 2002 (ARANDA; SENNA, 2007; SAVIANI, 2008; OLIVEIRA, D., 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reformas educacionais realizadas nos anos 1990, nos países da América Latina, tiveram por preceitos a descentralização e a desconcentração, este último envolvendo, fortemente, a autonomização das instituições educacionais. Assim, contribuíram para a consolidação da divisão de responsabilidades entre as instâncias de governo, incentivando as parcerias com as instituições não-governamentais, empresas privadas e comunidade.

No Brasil, os impactos sobre os sistemas de ensino das mudanças introduzidas com as novas legislações brasileiras, especialmente, a EC nº 14/96, a LDB/96 e a Lei 9.424/96, aprovadas no governo FHC, estabeleceram importantes parâmetros para se implementar, com efeito, o gerenciamento da educação coerente com a proposta de descentralização fundamentada no projeto de modernização da gestão pública brasileira.

Em decorrência desses fatores, prevaleceu a tendência de menor participação do Estado na educação. Este exerceria apenas função supletiva, contribuindo, simplesmente, para diminuir as desigualdades (o que não aconteceu). Segundo França (2005), o Estado descentralizou, progressivamente, suas atribuições e as materializou na educação com a EC nº 14/96, transformada na Lei 9.424/96, que instituiu o FUNDEF. Comprovou-se, nesta emenda, a desobrigação do Estado na esfera federal para com o ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, ao se propor que não se aumentassem os gastos com educação, mas que fossem apenas redistribuídos.

No governo FHC, o FUNDEF cumpriu satisfatoriamente uma das saídas apontadas pelo Banco Mundial para a efetiva racionalização dos recursos educacionais: a municipalização, que estava rigorosamente presente nas recomendações dos organismos internacionais ao Brasil “como solução ‘racional’ de combate ao desperdício de recursos na educação brasileira (FRANÇA, 2005, p. 17).

Considere-se que os organismos internacionais, em particular Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), não escondem o interesse de

incorporar recursos privados para financiar a educação quando elogiam as escolas privadas, o direito de a todos assistir e a disponibilidade de pagamento por parte das famílias ao afirmarem que os filhos estão recebendo uma educação de qualidade, “o que permite incrementar o volume de recursos privados no sistema” (KRAWCZYK, 2002, p. 56)⁷.

Além disso, argumentam, para defesa desse interesse, que se as escolas públicas receberem investimentos do setor privado “[...] terão a possibilidade de adaptar-se à competição, melhorar seu serviço e fortalecer-se, recuperando a sua credibilidade perante a clientela” (KRAWCZYK, 2002, p. 56).

Mediante estas constatações, não se pode negar a influência dos organismos internacionais na formulação das políticas educacionais no período analisado neste estudo. Isso como consequência da busca de organicidade das políticas, sobretudo no âmbito do governo federal na década de 1990, quando, em consonância com a reforma do Estado e a busca de sua “modernização”, implementaram-se novos modelos de gestão, cujo norte político-ideológico objetivava “[...] introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica capitalista” (OLIVEIRA, 2000 apud DOURADO, 2007, p. 926).

Nesse contexto, segundo Dourado (2007, p. 926), e em concordância com a afirmação do autor, evidenciam-se

[...] limites estruturais à lógica político-pedagógica dos processos de proposição e materialização das políticas educacionais, configurando-se, desse modo, em claro indicador de gestão centralizadora [entenda antidemocrática] e de pouca eficácia pedagógica para mudanças substantivas nos sistemas de ensino, ainda que provoque alterações de rotina, ajustes e pequenas adequações no cotidiano escolar, o que pode acarretar a suspensão de ações consolidadas na prática escolar sem a efetiva incorporação de novos formatos de organização e gestão. Isto não redundou em mudança e, sim, em um cenário de hibridismo no plano das concepções e das práticas que, historicamente, no Brasil, têm resultado em realidade educacional excludente e seletiva.

Realidade desanimadora... O que fazer? Desistir? Não, antes unir-se aos setores progressistas da sociedade e lutar por uma política educacional em defesa da escola pública como chave de uma educação democrática, universal e gratuita.

NOTAS

1. Como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros (MIRANDA, 1997; SOUZA; FARIA, 2004).
2. Segundo Souza e Faria, nos anos 80, “o Chile dá início ao processo de descentralização, em plena ditadura militar; em 1992, a Argentina descentraliza seu Ensino Médio; em 1994, a Bolívia promove ampla descentralização de sua gestão educacional; a Colômbia, a partir de 1993, aprofunda a descentralização de sua educação, já iniciada, em 1986, pela via de sua municipalização; e, em 1991, o México intensifica suas ações em torno da estadualização da educação, principiada entre o final dos anos 70 e início dos anos 80” (RODRIGUEZ, 2000 apud SOUZA; FARIA, 2004, p. 567).
3. Esta Conferência foi um encontro promovido com o objetivo, entre outros, de enfrentamento dos desafios

extraordinários para a educação, que cresceram, ao longo da década de 1980, com o desmoronamento da superestrutura política, o fortalecimento dos mercados financeiros globais e os avanços tecnológicos do sistema de produção. Emergiu novamente a preocupação com o desenvolvimento humano, vinculando-o à educação (TCH) e dando ênfase à melhoria da qualidade de vida, que tem como um de seus suportes a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (NOGUEIRA, 2001). Segundo Pinto (2002), tal conferência, vai inaugurar a política, patrocinada pelo Banco Mundial, de priorização sistemática do ensino fundamental, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade.

4. A LDB/96 e o PNE/2001 não foram objetos de análise neste estudo. Porém, diversas análises do LDB/96 e do PNE (ARELARO, 2004; CONRADO, 2008; HOLANDA, 2005; SAVIANI, 2004) salientam a predominância da mesma política educacional instituída no FUNDEF.
5. A União “**complementará** os recursos dos Fundos [...], sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.” (SILVA; MACHADO, 1998, p. 128, grifo nosso).
6. A respeito dessa idéia de parcerias ou convênios entre a rede pública e as empresas privadas consultar Schorr (2004).
7. Ver os seguintes documentos BANCO MUNDIAL. **Reformas educacionais e autonomia das escolas**. Os casos da cidade de Nova Iorque, do Chile e do Estado de Minas Gerais. Departamento de Desenvolvimento Humano, Diretoria do Brasil, 1999 e CEPAL. **Hacia donde va Le gasto público em educación**, Logros y desafios. Serie políticas sociales, Santiago de Chile, nº 42, Nov, vol. II: “Reformas sectoriales y grupo de interes”, 2000.

REFERÊNCIAS

- ARANDA, Maria Alice de Miranda Aranda; SENNA, Ester. A articulação democracia e participação no PPA do Governo Lula: “Brasil de Todos: inclusão e participação”. In: XXIII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO; V CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO; E I COLÓQUIO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 23., 5., 1., 2007, Porto Alegre/Rio Grande do Sul. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre/RS: ANPAE, 2007. 1 CD-ROM.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. **Os Fundos Públicos no Financiamento da Educação - O Caso FUNDEB: Justiça Social, Equívoco Político ou Estratégia Neoliberal?** (Um Ensaio). 2004. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- _____. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000. (Coleção educação contemporânea).
- ATUALIDADES VESTIBULARES. **O que é consenso de Washington?**. Editora Abril, 2004 <<http://www.arturbruno.com.br/atualidades/mundo/texto.asp?id=990>>. Acesso em: 29 jun. 2008.
- AZEVEDO, Janete Maria. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.
- CANDELORI, Roberto. **Atualidades: o Consenso de Washington e o neoliberalismo. Folha de S. Paulo**, 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u11503.shtml>>. Acesso em 29 jun. 2008.
- CONRADO, Nayara Lucas Dias Menezes. O contexto ideológico das políticas públicas educacionais e a perspectiva histórica do PNE. In: SEMINÁRIO EDUCAÇÃO 2008 - 20 anos de pós-graduação em educação - avaliação e perspectivas, 2008, Cuiabá. **Anais...**Cuiabá, Mato Grosso, 2008.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? Campinas: Autores Associados, 2008 (Coleção Polêmicas de Nosso Tempo).

DI PIERRO, Maria Clara; JOIA, ORLANDO; RIBEIRO, Vera Masagão. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 58-77. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso: 4 jul. 2008.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A educação no Governo de Fernando Henrique Cardoso. **Tempo Social**, Rev. Sociol. USP, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 231-254, out. 1999.

FRANÇA, Magna. **Gestão e financiamento da educação: o que mudou na escola?** Natal: EDUFRN, 2005.

GUIMARÃES, José Luiz. Alguns impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após sua implantação. In: MARTINS, Angela Maria.; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Silvia Simões (Org.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 193-210.

HOLANDA, Lourival Júnior Alves de. O PNE e as políticas educacionais no debate atual. **Inter-Ação: Rev. Fac. Educ., UFG, Goiás**, v. 30, n. 1, p.57-74, jan./jun. 2005.

KRAWCZYK, Nora. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, n. 19, p. 43-62, jan./abr. 2002.

MACHADO, Maria Margarida de. **A trajetória da EJA na década de 90: políticas públicas sendo substituídas por “solidariedade”**. Disponível em : <http://www.educacaoonline.pro.br/a_trajetoria_da_eja.asp?f_id_artigo=228>. Acesso em 04 jul. 2008.

MIRANDA, Marília Gouveia de. Novo paradigma de conhecimento e políticas educacionais na América Latina. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 37-48, mar. 1997.

NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida. As grandes conferências da década de 90, as diretrizes da política educacional e o ensino fundamental: uma abordagem. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, p. 459-474, out./dez. 2001.

OLIVEIRA, Cleiton de. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. In: MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, Maria Silvia Simões (Org.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 129-142.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

PALMA FILHO, João Cardoso. **Política educacional brasileira: educação brasileira numa década de incerteza (1990-2000): avanços e retrocessos**. São Paulo: Cte, 2005.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 109-136, set. 2002.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiros. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90**. Brasília: Plano, 2003.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos Cedex**, Campinas, ano 21, n. 55, p. 42-57, nov. 2001.

SAVIANI, Demerval. **Da nova LDB ao FUNDEB: por outra política educacional**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2008. (Coleção educação contemporânea).

_____. **Da nova LDB ao novo plano de educação: por uma outra política educacional**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2004. (Coleção educação contemporânea).

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SCHORR, R. N. A municipalização do ensino e o financiamento da educação infantil. In: MARTINS, Angela Maria; OLIVEIRA, Cleiton de.; BUENO, Maria Silvia Simões (Orgs.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 143-152.

SILVA, Carmem Sílvia Bissoli da; MACHADO, Lourdes Marcelino (Org.). **Nova LDB: trajetória para a cidadania?** São Paulo: Arte & Ciência, 1998.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Políticas de financiamento da educação municipal no Brasil (1996-2002): das disposições legais equalizadoras às práticas político-institucionais excludentes. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 42, p. 564-582, jan./mar. 2004.

VELLOSO, Jacques. Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor. **Educação & Sociedade**, n. 42, p. 256-267, ago. 1992.