

# **POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: TECENDO FIOS**

**Kátia Silva Santos**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul –UFRGS

katiapedagogia@yahoo.com.br

**Resumo:** Este trabalho é resultado de pesquisa que vem sendo realizada em curso de Doutorado. Neste espaço, objetivamos analisar o percurso das políticas públicas educacionais no Brasil. Para tanto, foi realizado um resgate histórico que tem como ponto de partida à década de 1930, chegando até os dias atuais. Adotamos uma perspectiva metodológica qualitativa, na qual destaques são dados ao processo. Concluimos o artigo ressaltando que ao longo do tempo, houve um processo de complexificação dos direcionamentos da política educacional no Brasil. Movimento entrelaçado ao aparecimento de novas dinâmicas, tais como globalização da economia, bem como as novas formas assumidas pelos Estados Nacionais.

**Palavras-chave:** educação brasileira; políticas públicas; percurso histórico.

## **1 INTRODUÇÃO**

Esse texto tem como objetivo analisar o percurso das políticas públicas educacionais no Brasil. Percebemos, assim, que as políticas públicas podem ser representadas pelas leis, pelo planejamento, pelo financiamento e pelos programas educacionais que falam de um movimento/ação do Estado.

Tentaremos explicar, mostrar a “fabricação”, o contexto que dá/deu vida aos desenhos das políticas ou como estas vem sendo tecidas, destacando, a princípio, os seus antecedentes históricos sem, contudo, “detalhar” cada fato. Assumimos este caminho por reconhecer na história as possibilidades de vislumbrarmos a ocorrência/recorrência de complexos processos. Tais processos nos remetem a uma aparente circularidade envolvendo tanto o campo da disputa quanto o do consenso.

### **1.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

A idéia de um “Estado em ação”, citada acima, instituindo políticas públicas para a educação é muito recente no cenário brasileiro (ARAÚJO, 2006). A trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil parece revelar uma nítida ligação com a forma conservadora e patrimonialista com a qual o Estado e a sociedade brasileira foram sendo forjados. Assim, em um cenário social cujas bases centravam-se em um modelo econômico agroexportador e na mão-de-obra escrava, a preocupação com o direito à educação veio aparecer tardiamente. O educador Anísio Teixeira acrescenta:

Sem queremos nos estender muito ao passado, devemos recordar que, em todo o tempo da colônia, vivemos um tipo de governo de natureza absolutista, com a educação reduzida aos colégios confessionais, destinados predominantemente à formação do clero [...] (TEIXEIRA, 1967, p. 70).

Ainda segundo este educador (1976), o ensino brasileiro, com tendência ornamental e livresca, era destinado predominantemente para a camada mais abastada da sociedade.

Foi somente em fins do século XIX e início do século XX, no contexto da Primeira República – quando o Estado brasileiro Oligárquico deslocava-se para uma “arrumação” Moderna/liberal, assumindo um modelo intervencionista –, que a educação começou a ser reclamada como necessária ao “desenvolvimento do país”.

Nesse mesmo período, diversas vozes começaram a reclamar uma Política Educacional Nacional (AZEVEDO, 2006; ROMANELLE, 2005; SAVIANI, 2005). Vozes que se aglomeraram dando vida a organizações colegiadas, tais como a Associação Brasileira de Educação, cujos marcos de luta se firmaram no Manifesto dos Pioneiros da Educação na década de 1930. Lançado em 1932, o Manifesto foi, sobretudo, um documento de política educativa no qual, para além da defesa da Escola Nova, estava a causa/luta maior da/pela *escola pública laica*, sendo esta responsabilidade do Estado. Ressalto que as diretrizes desse manifesto influenciaram a Constituição de 1934 (FREITAS, 2005; SAVIANI, 2005).

Segundo Teixeira (1967), a revolução de 1930 marca um período crítico em que começaram a florescer os primeiros sinais de inquietação, denunciadores do processo de integração política do país. Vejamos:

Nos fins da década de 20 e 30, parecia, assim, que estávamos preparados para a reconstrução de nossas escolas. A consciência dos erros se fazia cada vez mais palpitante e o ambiente de preparação revolucionária era propício à reorganização. O país iniciou a jornada de 30 com um verdadeiro programa de reforma educacional. Nas revoluções, como nas guerras, sabes-se, porém, como elas começam mas não se sabe como acabam ( TEIXEIRA, 1976, 26)

Assim, podemos afirmar que a década de 1930 representou, diga-se de passagem, um salto no que se refere à regulamentação das políticas educacionais do país. Essa regulamentação foi impulsionada pela Reforma Francisco Campos, a qual instituiu o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (SHIROMA, MORAIS, EVANGELISTA, 2002; SAVIANI, 2005). Uma série de decretos dá forma aos primeiros ‘traços de bilro’ dessa Reforma; dentre eles, destaco:

- 1) Decreto 19.850, de 11 de abril de 1931, que criou o Conselho Nacional de Educação;
- 2) Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização do ensino superior no Brasil e adotou o regime universitário.
- 3) Decreto 19.852, de 11 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro.
- 4) Decreto 19.890, de 18 de abril de 1931, que dispôs sobre a organização do ensino secundário.

- 5) Decreto 19.941, de 30 de abril de 1931, que instituiu o ensino religioso como matéria facultativa nas escolas públicas do país.
- 6) Decreto 20.158, de 30 de junho de 1931, que organizou o ensino comercial e regulamentou a profissão de contador.
- 7) Decreto 21.241, de 14 de abril de 1932, que consolidou as disposições sobre a organização do ensino secundário.

A partir de 1937, com o Estado Novo, imposto pelo Presidente Getúlio Vargas, bem com o fechamento do Congresso Nacional, a constituição de 1934 foi revogada e em seu lugar impôs-se ao país uma nova. Tal constituição ficaria conhecida depois como “Polaca”, por ter sido inspirada na Constituição da Polônia, de tendência fascista.

Foi em meio a esse período autoritário que aconteceu uma segunda Reforma do ensino no Brasil, agindo como uma espécie de “estabilizador” das forças mais conservadoras da época. Criaram-se as famosas “Leis Orgânicas do Ensino”, as quais acabaram por ampliar e flexibilizar a reforma educacional anterior (SHIROMA, MORAIS, EVANGELISTA, 2002). Dentre as várias leis orgânicas, é possível ilustrar os seguintes decretos:

- 1) Decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942, Lei Orgânica do Ensino Industrial.
- 2) Decreto-lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942, que cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).
- 3) Decreto-lei 4.244, de 9 de abril de 1942, Lei Orgânica do Ensino Secundário.
- 4) Decreto-lei 6.141, de 28 de dezembro de 1943, Lei Orgânica do Ensino Comercial.
- 5) Decretos-leis 8.529 e 8.530, de 2 de dezembro de 1946, Lei Orgânica do Ensino Primário e Normal, respectivamente.
- 6) Decreto-lei 8.621 e 8.622, de 10 de janeiro de 1946, cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).
- 7) Decreto-lei 9.613, de 20 de agosto de 1946, Lei Orgânica do Ensino Agrícola.

Muitos debates/discussões poderiam ser suscitados, tanto como base tanto os decretos da Reforma Francisco Campos quanto a Reforma instaurada pelas Leis Orgânicas de Ensino. Em análise a este momento histórico Teixeira (1976, p.26) destaca:

Todo o movimento era pela reforma de métodos, e pela implantação de novos tipos de educação. Surgiu a universidade. Ensaçou-se o ensino médio flexível, com a integração do ensino geral com o técnico no Distrito Federal. A escola primária recuperou o prestígio e deu-se início à reforma dos seus objetivos e processos de ensino. A vinda de professores estrangeiros para as novas escolas superiores, em São Paulo e no Rio de Janeiro era uma coisa vantajosa e promissora. [...] **Numa segunda fase, a reação e um confuso tradicionalismo infiltraram-se com pertinácia e não sem êxito, trazendo para a educação resultados paradoxais.** (TEIXEIRA, 1976, p.26). (grifo meu).

Após a análise do educador, acima mencionado, penso ser necessário destacar que nesse transcorrer histórico, a educação começava a ser vista como ‘panacéia’, capaz de salvar a sociedade de todos os seus males.

Em fins da década de 1940, um fervoroso debate em torno da construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, Lei 4.024, começava a ganhar forma. Para tal tarefa, o então ministro Clemente Mariano nomeou uma comissão de especialistas presidida por Lourenço Filho, que após estudos encaminhou uma proposta ao Congresso Nacional.

Esse longo e intenso debate foi acompanhado por uma guerra ideológica que chegou a durar cerca de 13 anos. De um lado, as fortes pressões conservadoras e privatistas; de outro, o Movimento em Defesa da Escola Pública, os Movimentos de Cultura Popular, o Movimento de Educação de Base, o Novo Manifesto. Conforme podemos perceber abaixo, nas palavras de Teixeira, havia expectativas/aspirações positivas em relação a esta Lei, ou seja, indicativos de que esta traria profundas mudanças para a estrutura da educação brasileira:

Está já em curso no Congresso a lei complementar à Constituição que traçará as diretrizes e bases da educação nacional. Essa lei básica não poderá deixar, dentro dos princípios constitucionais, de proceder a uma ampla e indispensável descentralização administrativa da educação, graças à qual o Ministério da Educação e Cultura poderá retomar as suas altas e difíceis funções de liderança estimuladora e criadora da educação ao invés de atuação restritiva e rígida com que cerceia e dificulta, hoje, o desenvolvimento e a expansão das iniciativas e experiências novas, e limita e empobrece a força vivificadora da autonomia e do senso de responsabilidade. No novo regime a ser implantado, de descentralização e liberdade com responsabilidade, dentro do quadro das bases e diretrizes da educação nacional, os instrumentos de controle e coordenação passam a ser delicados instrumentos das verificações objetivas, dos inquéritos reveladores, nas conferências educacionais. Será um regime a se criar no país, de mais sanções de opinião pública e de consciência educacional, do que de atos de autoridade. ( TEIXEIRA, 1976, p.30)

Apesar dos embates, das expectativas positivas e da força dos movimentos progressistas, a aprovação da LDB de 1961 causou prejuízos para educação, especialmente no que se refere à sua ampliação, pois fortaleceu o setor privado e limitou a expansão do ensino público. Fazenda (1984) relata que com base nesta Lei a questão da obrigatoriedade escolar do ensino primário foi oficialmente anulada pelo artigo 30. Aspectos que revelam assim uma vitória do lado conservador. Sob a égide da referida Lei, a estrutura do ensino no Brasil ganhou a seguinte forma:

- a) Ensino Primário de cinco anos;
- b) Ensino Médio dividido em: Ciclo ginásial com quatro anos e Ciclo Colegial com três anos (científico, clássico, técnico ou normal).

Ainda com base na Lei nº 4.024/61 das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foi elaborado em 1962, pelo Conselho Nacional de Educação, o primeiro *Plano Nacional de Educação*, que estabelecia objetivos e metas qualitativas e quantitativas para a *educação* em um período de oito anos (CURY, 2006).

Antes de darmos continuidade à história, penso ser interessante acrescentar, como parte fundamental da trama nesta retomada das políticas públicas educacionais, o processo

de criação dos diversos organismos internacionais, tais como: Fundo Monetário Internacional - FMI, Organização das Nações Unidas - ONU, Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento - BIRD etc. (BRUNO, 1997). Tal processo de criação aconteceu em um período que se estendeu até o pós-guerra. Esses organismos passaram a interferir no Brasil, de forma mais precisa, a partir do Golpe Militar.

E falando no assunto acima mencionado: em 1964, aconteceu o **Golpe Militar** no Brasil, instaurando um regime autoritário/antidemocrático, o qual se prolongou até 1985. Sua instalação acabou por abafar todos os obstáculos que, no âmbito da sociedade civil, pudessem perturbar o processo de adaptação econômica e política que se impunha ao país (SHIROMA, MORAIS, EVANGELISTA, 2002). A Ditadura militar firmou-se tendo como base os famosos “Ato Institucional”.

No plano econômico, apregoava-se a idéia de *milagre* havendo, de fato, grande expansão capitalista e crescimento de 13,6% nos anos da década de 1970. Tal crescimento não significou, porém, a diminuição das desigualdades sociais; pelo contrário, nesse momento histórico, os ricos ficaram cada vez mais ricos e os pobres, cada vez mais pobres (GERMANO, 1993).

No campo educacional, as reformas do ensino empreendidas pelo Regime Militar, apesar de absorverem alguns elementos do debate anterior, guardavam sinuosos processos de recondução. Tais processos asseguravam que recomendações das agências internacionais e relatórios vinculados ao governo norte-americano fossem cumpridos. Naquele momento, tratava-se de incorporar compromissos assumidos pelo governo brasileiro na “Carta de Punta del Este” (1961) e no Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso, provindos dos acordos entre o Ministério da Educação e a Agência de Desenvolvimento Internacional MEC–AID. Iniciou-se assim, no Regime Militar, uma ‘confeção’ de políticas de caráter desenvolvimentista, articuladas a um processo de reorganização do Estado (SHIROMA, MORAIS, EVANGELISTA, 2002).

Na prática, implantou-se um pacote de leis, decretos-leis e pareceres relativos à educação objetivando garantir um desenho de política educacional orgânica, nacional e abrangente. Citaremos alguns dos dispositivos criados nessa nova configuração para exemplificar:

- 1) Lei 4.464, de 9 de novembro de 1964, que regulamentou a participação estudantil.
- 2) Lei 4.440, de 27 de outubro de 1964, que institucionalizou o salário-educação.
- 3) Decreto 57.634, de 14 de janeiro de 1966, que suspendeu as atividades da UNE.
- 4) Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, que fixou as normas de organização e funcionamento do ensino superior.
- 5) Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971, que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus.

É necessário salientar que a Lei 5.540 constituiu-se como um documento bastante contraditório no cenário de Regime Militar, visto que, por meio dele, extinguiu-se a cátedra; implantou-se a indissociabilidade entre **ensino, pesquisa e extensão**; introduziu-se o regime de tempo integral e dedicação exclusiva dos professores; e criou-se a estrutura departamental.

Da mesma forma, a Lei 5.692 introduziu mudanças profundas na estrutura do ensino vigente até então, tais como: ampliação da obrigatoriedade escolar para oito anos; instituição da obrigatoriedade da faixa etária de 7 aos 14 anos; profissionalização automática no segundo grau; extinção do exame de admissão no ginásio, dentre outras modificações. Com base nessa lei, a estrutura do ensino no Brasil ganhou novo desenho:

- a) 1º grau constituído por oito séries.
- b) 2º grau constituído por três séries (habilitações plenas ou parciais)

Apesar da aparente “inovação” no discurso, o Regime Militar deixou fortes resquícios não satisfatórios, pois nessa época foram diminuídos drasticamente os recursos para a educação. Assim, chegou-se à década de 1980 com os seguintes índices: 50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série do primeiro grau; 30% da população eram constituídos de analfabetos; 23% dos professores eram leigos; e 30% das crianças estavam fora da escola (SHIROMA, MORAIS, EVANGELISTA, 2002).

Intensificando os referidos descaminhos, do lado econômico e social, a crise começou a desmascarar a falsa crença no “milagre econômico”, outrora divulgado pelo regime militar. A Crise fiscal acabou gerando forte pressão sobre esse regime, o que possibilitou fissuras em sua estrutura.

Nesse momento, as questões sociais passaram a ser tratadas como questões políticas e o discurso da segurança nacional cedeu lugar ao da integração social. Dentro de uma ideologia compensatória e seguindo a orientação do Banco Mundial, um grande número de projetos começaram a surgir como paliativos para a situação de pobreza da época, tais como: Pólo Nordeste, Edurural, Programas de Ações Sócio-educativas e Culturais para População Carente do Meio Urbano (PRODASEC) e do Meio Rural (PRONASEC), Programa de Educação Pré-Escolar, entre vários outros, com a inevitável pulverização de recursos.

Nesse contexto, em fins da década de 1970, em que as pressões contra o Regime Militar se intensificaram, surgiram diversas associações científicas e sindicais da área, tais como: a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPED), a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), a Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE), dentre outras.

E assim, como “conta” a história, os anos de 1980 foram se abrindo, representando uma ruptura com o pensamento educacional vigente na década anterior. A luta dos educadores a partir desse momento, no contexto de um movimento mais geral pela democratização da sociedade, gerou importantes contribuições para a educação como um todo (FREITAS, 2002). Em síntese, a luta destas entidades assumiu as seguintes direções:

- a) Melhoria da qualidade na educação, incluindo-se neste âmbito: preocupações com a permanência do educando na escola e com a distorção idade-série; merenda escolar, transporte e material didático; redução do número de alunos nas salas de aula; melhoria nas instalações das escolas; formação adequada aos professores; revisão dos métodos; mudança nos conteúdos dos livros didáticos.

- b) Valorização e qualificação dos profissionais da educação, plano de carreira nacional.

c) Democratização da gestão: reivindicava-se a democratização dos órgãos públicos de administração educacional; descentralização administrativa e pedagógica; gestão participativa dos negócios educacionais; eleição direta e secreta para dirigentes de instituições de ensino; construção de comissões municipais e estaduais de educação autônomas e amplamente compostas para acompanhar a atuação política educativa; colegiados escolares eleitos pela comunidade escolar;

d) Financiamento: defendia-se a ideia de que deveriam existir verbas públicas exclusivas para a educação;

e) Ampliação da escolaridade obrigatória abrangendo creche, pré-escola, primeiro e segundo graus.

Assim, com término do Regime Militar, eleição indireta de Tancredo Neves para presidente em 1985 e a vitória dos partidos de oposição nos anos 1980 em eleições estaduais e municipais, abriram-se as possibilidades da presença, na administração, de alguns intelectuais oriundos das universidades. Desta forma, aos poucos, os governos locais começaram a projetar uma política educacional contrária à da ditadura militar e com maior sintonia de acordo com anseios dos educadores.

Um espaço favorável para se iniciar duas importantes discussões para a história das políticas públicas educacionais começou a ser forjado. Tais discussões são as seguintes: primeiro, sobre o que deveria ser o projeto nacional de educação; e segundo, o movimento de elaboração da constituição. Em 1988, a nova Constituição foi aprovada, ficando conhecida como “a Constituição Cidadã”. Seu texto parece consolidar varias conquistas de direitos e anuncia mecanismos democratizadores e descentralizadores das políticas sociais, os quais ampliam os direitos de cidadania na direção do fortalecimento da responsabilidade social do Estado.

A Carta Magna traz no *corpus do seu texto* muito das reivindicações dos educadores, respeitando o consenso da área, versando sobre temas como: gestão democrática, financiamento da educação e valorização profissional. Entretanto, as novas configurações internacionais acabam por ‘abafar’ um pouco destas conquistas (CAIADO, 2008).

Ainda neste cenário, as discussões sobre a LDB começam a se intensificar, adentrando a década de 1990. Contudo, o que se materializou sob a forma de “consenso”, foi um habilidoso jogo linguístico que invertia termos e sinais, de modo a torná-los condizentes com os novos paradigmas que referenciavam a mudança almejada para a educação no país (SHIROMA, MORAIS, EVANGELISTA, 2002).

Acompanharemos essa discussão no item abaixo.

## 1.2 DIRECIONAMENTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: NOS GOVERNOS DA DÉCADA DE 1990

Como começar? É possível dizer que as portas da década de 1990 foram abertas com expectativas positivas em relação ao “delinear” das políticas educacionais. Expectativas essas que, ao longo do processo, foram se desfazendo devido às mudanças instauradas tanto na curta

gestão de Fernando Collor de Mello/Itamar Franco quanto na gestão de Fernando Henrique Cardoso na presidência do país, bem como aos rumos que foi assumindo o processo de elaboração e condução da Lei de Diretrizes e Base da Educação de 1996.

Em relação à continuidade da discussão da LDB, em síntese é possível salientar que o projeto aprovado em 1996 não correspondia aos anseios da década anterior. Vejamos: a história nos mostra que tivemos dois projetos de LDB: um delineado por Demerval Saviani, no qual as reivindicações da área educacional foram incorporadas em sua totalidade, e outro Projeto apresentado pelo Senador Darcy Ribeiro (PDT-RJ), que não contemplava as essas reivindicações.

Com a chegada de Fernando Henrique Cardoso à presidência, em 1994, iniciou-se uma nova composição do governo, e nela, Paulo Renato Souza assumiu o Ministério da Educação. A partir dessa nova organização de governo, o projeto delineado pelo Senador Darcy Ribeiro, sob a defesa de José Jorge (PFL-PE), foi sancionado sem qualquer veto (SHIROMA, MORAIS, EVANGELISTA, 2002; SAVIANI, 2008).

Abro parênteses aqui para que possamos vislumbrar a estrutura que o ensino no Brasil ganhou com base naquela nova LDB. Segundo esta lei, a **Educação básica** abrange: **a)** Educação infantil constituída pela creche para crianças de zero a três anos e pré-escolas para crianças de quatro a seis anos; **b)** Ensino fundamental constituído por oito anos; **c)** Ensino médio constituído por três séries.

Continuando a conversa: na prática, com a aprovação do projeto de Darcy Ribeiro, o governo acabou, por assim dizer, ceifando parte da fecundidade dos debates do movimento dos educadores, iniciados na década de 1980. Várias bandeiras que foram levantadas durante o movimento acabaram distorcidas ou completamente descaracterizadas de sua ideia original, como por exemplo: capacitação de professores foi traduzida em profissionalização; participação da sociedade civil assumiu a forma de articulação com empresários e ONGs; descentralização significou desobrigação do Estado; autonomia ganhou contorno de liberdade para captação de recurso; melhoria da qualidade da educação traduziu-se em adequação ao mercado, sendo que o aluno transformou-se em consumidor (SHIROMA, MORAIS, EVANGELISTA, 2002).

Toda essa sinuosa reconversão foi necessária ao governo de Fernando Henrique, pois naquele contexto, agências financiadoras internacionais (FMI, Banco Mundial etc.), já citadas, solicitavam aos países em desenvolvimento que reduzissem gastos públicos, privatizassem suas empresas públicas e, nas atividades custeadas pelo estado, encontrassem novas formas de recurso (GRACINDO e KENSKI, 2001).

As orientações encaminhadas pelas agências financiadoras internacionais faziam parte de uma ação global. Conforme tal ação, sugeria-se aos Estados Nacionais a assunção de um novo papel, segundo o qual deveriam deixar sua posição de estado que promove o bem-estar social para a condição de estado mínimo. Um olhar mais aprofundado sobre essa condição de estado mínimo nos permite inferir que o estado se fez mínimo apenas no que concerne ao bem-estar social, continuando grande e forte em processo de regulação da sociedade civil.



Desta forma, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1995, que entrou em curso a Reforma do Estado, articulada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e tendo como elemento disparador a publicação do documento “Plano Diretor da Reforma dos Aparelhos do Estado”. A justificativa para tal reforma foi a de “[...] melhorar o desempenho da máquina governamental para, ao final, proporcionar serviços melhores para o benefício do cidadão” (GANDINI; RISCAL, 2008, p. 41).

Com base na reforma do estado brasileiro, entrou em curso o processo de descentralização administrativa ou, conforme Peroni (2003, p. 59), “autonomia do administrador para gerir recursos”, na qual foram transferidas funções da burocracia central para estados e municípios, bem como para “organizações sócias” (FONSECA, 2008). Penso ser necessário explicar/detalhar o termo descentralização.

Por processo de descentralização compreende-se delegação de funções para entidades regionais ou locais que dependem diretamente do outorgante. No cenário brasileiro, a lógica de descentralização se efetivou por meio da municipalização. Segundo Fonseca (2005, p. 187), “imprimiu-se um formato gerencial à administração pública, tornando-a mais apta para atuar com eficiência, ou seja, com capacidade de alcançar maiores resultados com menor custo para o Estado”.

É com este foco que a LDB de 1996, Lei nº 9.394/96, sinalizou claramente para mudanças nas responsabilidades dos entes federados quanto à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis. O teor da citada lei induz fortemente à descentralização da educação, direcionando os seus gastos por intermédio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério – FUNDEF (OLIVEIRA, 2008).

A atenção do FUNDEF voltada, exclusivamente, para o Ensino Fundamental, somada à definição de Parâmetros Curriculares Nacionais e à instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) parecem mostrar quais os direcionamentos do governo em relação à política educacional na época. Ou seja, direcionavam-se os gastos para o Ensino Fundamental como estratégia de preparação de mão-de-obra para o mercado de trabalho; ao mesmo tempo, instituíam-se os Parâmetros Curriculares e o Sistema Nacional de avaliação, de maneira que um certo tipo de controle fosse mantido pelo governo.

Ainda durante o governo de FHC, não podemos deixar de citar o Plano Nacional de Educação, regulamentado pela Lei 10.172 de 09 de janeiro de 2002, o qual dava corpo e assegurava a continuidade das mudanças em curso. Em síntese, podemos dizer que tal Plano teve como grande equívoco a ênfase ao Ensino Fundamental acima dos outros níveis de ensino (HERMIDA, 2006).

### 1.3 O GOVERNO PÓS DÉCADA DE 1990: PRESIDENTE LULA ENTRE CONTINUIDADES E RUPTURAS

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que teve início no ano de 2003, nasceu rodeado pelas expectativas de mudanças em toda a sociedade. Nesse governo, a princípio,

entraram em curso programas de caráter compensatório denotando, em parte, serem orientados pela mesma lógica de seu antecessor.

Aliás, o governo Lula conviveu, em seu primeiro mandato, com a continuidade das reformas iniciadas no governo de FHC, devido aos vários acordos firmados com as agências internacionais. Neste sentido, é possível dizer que ao governo caberia caminhar estabelecendo pactos e buscando brechas para instaurar mudanças.

Ainda no primeiro mandato de Lula, o Ministério da Educação teve dois ministros, sendo o primeiro Cristovam Buarque e o segundo Tarso Genro. A gestão do primeiro pode ser caracterizada pela falta de políticas regulares e ações estruturantes na educação que objetivassem se contrapor ao movimento iniciado durante o governo de FHC. Com a entrada de Tarso Genro, que tinha como secretário executivo o atual ministro Fernando Haddad, as ações começaram a ser reconduzidas sendo possível, nessa gestão, a implantação de políticas tanto de médio quanto de longo prazo, em um movimento que sinalizava algumas rupturas (OLIVEIRA, 2009; PINTO, 2009).

Destacamos algumas das medidas implantadas:

- 1) O Programa Universidade para Todos – PROUNI, lançado em 2004, consiste em concessão de bolsas de estudo para alunos de graduação em universidades privadas. São concedidas bolsas parciais para os estudantes cuja renda familiar, por pessoa, seja de até três salários mínimos, e bolsas integrais para aquelas cuja renda familiar é inferior a um salário e meio. Como forma de incentivar as universidades a participarem do programa, tem sido oferecida a isenção de impostos. As críticas que estão sendo feitas a este programa encontram-se vinculadas à redução de expectativas dos jovens das camadas mais pobres de terem acesso ao ensino superior público (PINTO, 2009).
- 2) O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), lançado em 2007, objetiva a ampliação de vagas nas Universidades e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação. As críticas a este programa têm como base a preocupação desta ampliação das vagas estar associada unicamente ao aumento do número de alunos por professor, não demandando, contudo, novas formas de custeio (PINTO, 2009).
- 3) A instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – FUNDEB, em vigor desde janeiro de 2007, encaminha recursos para a toda a Educação Básica, substituindo o FUNDEF, que vigorou de 1997 até 2006.
- 4) O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, lançado em 2007, diferentemente dos outros programas, constitui-se em uma espécie de programa guarda-chuva, sob o qual se alinham os demais programas e ações do governo para toda a educação (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação superior e pós-graduação). Pretende-se, ao que me parece, uma ação sistêmica por parte do governo.

A última ação/programa/política citada merece maior atenção pela sua complexidade. Vejamos: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado pelo Ministério da Educação em abril de 2007, constitui-se em um conjunto de 52 ações; algumas delas foram incorporadas e outras foram sendo criadas. Tais ações encontram-se organizadas em quatro eixos, quais sejam: Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e Tecnológica, Alfabetização e Educação Continuada.

Dentro desses eixos, as seguintes ações foram ora anexadas, ora criadas: FUNDEB, Pro-infância, Ensino Fundamental de nove anos, Provinha Brasil, Programas de apoio ao Ensino Médio, Luz para todos, Educacenso, Prova Brasil, PDE-Escola, Olimpíadas Brasileiras de Matemática das escolas públicas, Olimpíadas Brasileiras da Língua Portuguesa escrevendo o futuro, Mais Educação, Caminho da Escola, PNATE, Pró-escola, Proinfo, Biblioteca na Escola, Saúde na escola, Olhar Brasil, Educação Especial, Brasil alfabetizado, PNLA, Proeja, Projovem campo, Brasil profissionalizado, IFET, E-TEC Brasil, Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos, Catálogo dos Cursos Superiores de Tecnologia, Piso Salarial do magistério, Sistema Nacional de Formação de Professores, Pripid, UAB, Pró-letramento, Pró-funcionário, Expansão do Ensino Superior, dentre outros.

O PDE tem como grande articulador “O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, o qual foi instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. Propõe-se um novo regime de colaboração, que busca articular a atuação dos entes federados – Estados, Distrito Federal e Municípios, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Em seu corpus, 28 diretrizes dão forma e conteúdo a um plano de metas concretas, efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

A partir da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os estados e municípios elaboram seus respectivos Planos de Ações Articuladas – PAR. Para auxiliar na elaboração do PAR, o Ministério da Educação passou a oferecer o sistema chamado de SIMEC<sup>1</sup> – Módulo PAR Plano de Metas –, integrado aos sistemas que já possuía, e que pode ser acessado de qualquer computador conectado à internet, representando uma importante evolução tecnológica, com agilidade e transparência nos processos de elaboração, análise e apresentação de resultados dos PAR.

Como instrumento de referência de identificação dos municípios, o MEC conta com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, o qual é um indicador calculado com base nos dados de rendimento do fluxo escolar e do desempenho dos alunos nos exames nacionais.

O tensionamento relativo ao programa/política PDE tem sido destacado por Saviani (2007). Nesta produção, o autor questiona em que medida esse programa (PDE) se revela efetivamente capaz de enfrentar a questão da qualidade do ensino das escolas de educação

---

<sup>1</sup> Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação

básica. Destaca Saviani (2007) que o PDE foi saudado como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar esse desafio, focando prioritariamente os níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de educação básica do país. Adverte este autor acerca da demasiada ambição do “Plano”, agregando ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades.

#### 1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, cujo foco centrou-se nas políticas públicas educacionais, tentamos mostrar, através do resgate histórico, como a política pública educacional brasileira foi sendo desenhada. Com base em tal tentativa, parece ser possível dizer que, ao longo do tempo, houve um processo de complexificação dos direcionamentos da política. Movimento entrelaçado ao aparecimento de novas dinâmicas, novos traçados, tais como globalização da economia e as novas formas assumidas pelos Estados Nacionais.

Em relação aos últimos governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso percebemos que estes mantiveram um tipo de política conservadora diferente daquela suscitada pelos direcionamentos da Constituição Cidadã. No período destes governos poucas verbas foram destinadas à área social, bem como para à educação. No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, entretanto observamos que ao mesmo tempo em que se priorizou o mercado, é inegável o aumento de políticas públicas focalizadas, bem como os avanços dos movimentos sociais, os quais têm historicamente lutado pela conquista dos direitos.

#### 1.5 REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. Campinas-SP: Autores Associados, 2004.

\_\_\_\_\_. O Estado, a Política Educacional e a Regulação do setor Educacional no Brasil. (in) FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIRA, Márcia Ângela da Silva (Orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes nacionais para a educação especial na educação básica**. MEC/SEESP; 2001.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica**: Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. São Paulo: Ed. Esplanada.

BRASIL. Ministério da Educação. **Constituição Federal**. Brasília; Imprensa Oficial.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. MEC; 2007.

BRUNO, Lúcia. Poder e Administração da Educação no Capitalismo Contemporâneo. In. OLIVEIRA, Dalila de Andre (org.). **Gestão Democrática da Educação**. Petrópolis -RJ: Vozes, 1997.

- CAIADO, Kátia R. M. Direito à diversidade: o aluno com deficiência no ensino regular, questões para debate. In SACAVINO, Suzana; e CANDAU, Vera Maria (orgs). **Educação em Direitos Humanos**. Petrópolis – RJ: DP et Alli Editora, 2008.
- CURY, Carlos Roberto. 2006. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007 831. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> 15.
- FONSECA, Marília. Gestão escolar em tempos de redefinição do papel do Estado: planos de desenvolvimento de PPP em debate. **Retratos da escola** /Escola de formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce) v. 3, n 4, jan/jun. 2009 –Brasília: CNTE, 2007.
- FREITAS, H. C. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação.. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 23, n. 80, 2002
- GANDINI, R. P.; RISCAL, S. A. A Gestão Da Educação Como Setor Público Não Estatal e a Transição para O Estado Fiscal No Braisl. In. Oliveira, Dalila Andrade; Rosar, Maria de Fátima F.(Orgs). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.
- GRACINDO, Regina Vinhaes; KENSKI, Vani Moreira. A gestão de escolas. WITTIMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Coordenadores). **Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil (1991 a 1997)**. Campinas: Editora Autores Associados, 2001.
- GERMANO,W.J. **Estado Militar e Educação no Brasil**. SÃO PAULO: cortez, 1993.
- HERMIDA, J. F. O Plano Nacional de Educação na legislação vigente. In. CARNEIRO, D.S. **Educar em Revista**. Curitiba- PR: UFPR. n 1, jan, 1981. n.27, 2006.
- OLIVEIRA, Cleiton de. A pesquisa sobre a municipalização do ensino: algumas tendências. In: OLIVEIRA, Dalina Andrade; FELIX, Maria de Fátima. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.
- OLIVEIRA, Dalila de Andre. As Políticas Educacionais do Governo Lula: rupturas e permanências. In **Revista brasileira de política e administração da Educação – ANPAE**, 2009.
- PERONI, Vera. **Política Educacional e o papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.
- PINTO, JOSÉ M. R. O financiamento da educação no governo Lula . In **Revista brasileira de Política e Aadministração da Educação – ANPAE**, 2009.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2005.
- SAVIANI, Dermeval. A Política Educacional no Brasil. In. STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (Orgs). **Histórias e Memórias da Educação no Brasil**. Petrópolis -RJ: Vozes, 2005.
- \_\_\_\_\_. O Plano de Desenvolvimento da Educação:Análise do Projeto do MEC. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.
- \_\_\_\_\_. Da nova LDB ao FNDEB. Campinas-SP: Autores Associados, 2008.
- SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. Política Educacional. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, 2ª Ed.
- TEIXEIRA, Anísio Spinola. **Educação é um direito**. São Paulo: Editora Nacional, 1967.
- \_\_\_\_\_. **Educação no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1976.