

ELOISA DE MATTOS HÖFLING

Este exemplar corresponde à  
redução final da Tese de Doutorado  
defendida por Eloisa de Mattos  
Höfling em 29.09.93.

Assinatura - Eivaldo S. Vieira  
(Orientador)

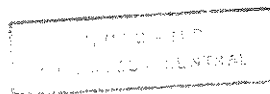
A FAE E A EXECUÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL:

1983 - 1988

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS



FACULDADE DE EDUCAÇÃO

1993



Tese apresentada como exigência  
parcial para a obtenção do Título  
de DOUTOR EM EDUCAÇÃO na Área de  
Concentração: Metodologia do  
Ensino, à Comissão Julgadora da  
Faculdade de Educação da  
Universidade Estadual de Campinas,  
sob a orientação do Prof.Dr.Evaldo  
Amaro [Vieira., 1942 - †

Comissão Julgadora:

Evaldo F. Vieira  
Lúcia Flávia de Avelar  
GUMPRONHA  
  


## RESUMO

O presente trabalho se constitui numa análise da Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, órgão público vinculado ao MEC e criado em 1983. Compreendemos que a referida análise só pode ser desenvolvida no contexto da política educacional a qual, por sua vez, se insere no conjunto das políticas sociais implementadas pelo Estado brasileiro para o período. Na ausência de uma política nacional articulada para o setor, as ações da Fundação, através de Programas que apresentam uma discutível trajetória, expressam o lado mais dinâmico da educação brasileira, o da doação de "benefícios", por parte do Estado, a grandes grupos populacionais que têm sido excluídos do desenvolvimento econômico e social. Desenvolvemos a análise no período compreendido desde a criação da Fundação de Assistência ao Estudante, em 1983, até a promulgação da Constituição de 1988, quando a concepção dos Programas de apoio ao estudante se altera profundamente, transformando-se em obrigação do Estado em relação ao ensino de primeiro grau.

## SUMMARY

The aim of this research is to analyse a Public Institution so-called Fundação de Assistência ao Estudante - FAE entailed to the MEC/Brazil brought up in 1983. We understand that such analyses can only be done - or developed-under the Educational politic context making part of the whole social politics implemented by the brazilian State for the period. In the absence of a nacional politic for the sector the Foundation actions - by Programs of a doubtful way - express the dynamic side of the brazilian education: the donation of "benefits" by the State to a large populacional groups wich has been excluded of the social and economic development. We have developed such analyses between the period included since the Foundation creation (1983) till the Constituion promulgation in 1988 when the conception programs support to students changed profoundly to be transformed into a State duty in relation to the first degree education.

**Agradeço,**

a acolhida carinhosa em casa de amigos, a conversa animadora no corredor, a sugestão de um termo mais adequado e elegante para a redação, a vibração com as etapas superadas, a disponibilidade em emprestar material do acervo dos Núcleos, a atenção em me trazer textos de bibliotecas distantes, a cuidadosa revisão do Português, o competente trabalho de digitação e impressão... Por isso, sei que Beth, Dulcinha, Ivany, Carminha, Helena, Milton, Ernesta, Ivan, Ana Maria, Cidinha (NEPP), Eustáquia, Maria Helena, Baby e outros, irão se reconhecer nestas palavras;

ao Evaldo, orientador e amigo, que soube muito bem reunir duas qualidades raras: afeto e rigor na orientação deste trabalho;

aos professores Lúcia Avelar, Newton Balzan e Cleiton de Oliveira, pelas procedentes críticas e sugestões feitas a este trabalho durante o Exame de Qualificação;

a professora Maria Antonia Galeazzi, por ter colocado a minha disposição material da biblioteca do Núcleo que coordena, o NEPA;

ao Kiko, Daniel e Mariana, presenças fundamentais na minha vida, pela carinhosa paciência com que esperaram pelo fim desta minha etapa profissional.

## SUMÁRIO

RESUMO.....	I
SUMMARY.....	II
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I	
AS ORIGENS DA FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE - FAE	
1. A Política de Atendimento ao Estudante antes da FAE.....	18
2. A Criação da FAE.....	28
3. A Estrutura da FAE.....	35
4. Os Programas da FAE.....	44
CAPÍTULO II	
A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A POLÍTICA DA FAE	
1. A Política Nacional de Educação do Período.....	54
2. A Política Educacional e a Criação da Fundação de Assistência ao Estudante.....	72
CAPÍTULO III	
A AÇÃO DA FAE E SUAS REPERCUSSÕES	
1. A FAE em Funcionamento.....	84
2. A FAE: Seus Recursos e Descaminhos.....	100

## CAPÍTULO IV

### A FAE ANTE AS POLÍTICAS SOCIAIS, A POLÍTICA EDUCACIONAL E A CIDADANIA

1. Políticas Sociais: Legislação, Acumulação e Desigualdade...	140
2. Políticas Sociais, Política Educacional e Cidadania.....	161
3. A Política Social Executada pela Fundação de Assistência ao Estudante.....	174

## CONCLUSÃO

A PERDA DA UTILIDADE SOCIAL DA FAE .....	184
--	-----

BIBLIOGRAFIA.....	202
-------------------	-----

ÍNDICE DAS TABELAS.....	VI
-------------------------	----

SIGLAS UTILIZADAS.....	VIII
------------------------	------



## ÍNDICE DAS TABELAS

		Pág.
TABELA I.	Evolução Anual do Orçamento da FAE:1983-1988.....	85
TABELA II.	A Aplicação dos Recursos Financeiros da FAE:1983.	86
TABELA III.	Número de Refeições Escolares e Livros Didáticos distribuídos pela Fundação de Assistência ao Estudante.....	90
TABELA IV.	Construção e Reforma de Armazéns. Unidades Federais Beneficiadas - Biênio 86/87....	101
TABELA V.	Programa de Apoio a Residências Estudantis de 1.º e 2.º graus - 1987.....	102
TABELA VI.	Programa de Bolsas de 1.º e 2.º Graus. Bolsas de 1.º Grau Concedidas e Recursos Financeiros Aplicados, por U.F. - 1984.....	104
TABELA VII.	Programa de Bolsas de Estudo de 1.º Grau. Bolsas de Estudo Novas e Renovadas e Recursos Aplicados, UF - 1986.....	106
TABELA VIII.	A Colaboração Integrada da FAE em outros Programas Governamentais. Resumo Geral - 1983.....	111
TABELA IX.	PNAE - Recursos Aplicados em Projetos Especiais - 1989.....	112
TABELA X.	PNAE - Recursos Aplicados em Projetos Especiais - 1989 (cont.).....	113

TABELA XI.	Material Escolar - 1985.....	115
TABELA XII.	Programa Nacional do Livro Didático - Livros Negociados por Editora - 1988.....	119
TABELA XIII.	Demonstrativo Físico/Financeiro. Produtos Básicos - Formulados/Desidratados - 1987.....	130
TABELA XIV.	Evolução Orçamentária por Projeto/Atividades - 1984 - 1985.....	136
TABELA XV.	Evolução Orçamentária por Projeto/Atividades - 1985 - 1986.....	138

## SIGLAS UTILIZADAS

- MEC - Ministério da Educação e Cultura
- FAE - Fundação de Assistência ao Estudante
- IRHJP - Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro
- FENAME - Fundação Nacional de Material Escolar
- INAE - Instituto Nacional de Assistência ao Educando
- INL - Instituto Nacional do Livro
- CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar
- CNA - Comissão Nacional de Alimentação
- FISI - Fundo Internacional de Socorro à Infância
- CME - Campanha de Merenda Escolar
- SAB - Sociedade de Abastecimento de Brasília
- COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos
- CIBRAZEM - Companhia Brasileira de Armazenagem
- PND - Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- PSECD - Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto
- FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social
- FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
- FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
- PLID - Programa do Livro Didático
- PLIDEF - Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental
- PLIDEM - Programa do Livro Didático para o Ensino Médio

PLIDES - Programa do Livro Didático para o Ensino Superior  
PNLD - Programa Nacional do Livro Didático  
PME - Programa de Módulos Escolares  
PNME - Programa Nacional de Material Escolar  
PRO-BE - Programa de Bolsas de Estudo  
PRO-BT - Programa de Bolsas de Trabalho  
PRO-RE - Programa de Residências Estudantis  
GETAT - Grupo Executivo das Terras do Araraguá/Tocantins  
EDURURAL - Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural  
MONHANGARA - Educação Básica nas Regiões Norte e Centro-Oeste  
UNE - União Nacional dos Estudantes  
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil  
SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
ABI - Associação Brasileira de Imprensa  
ANPED - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação  
CEDES - Centro de Estudos "Educação e Sociedade"  
ANDE - Associação Nacional de Educação  
CBE - Conferência Brasileira de Educação  
SME - Sistema de Manutenção do Ensino  
FENEN - Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino  
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social  
CAP - Caixa de Aposentadoria e Pensões  
IAP - Instituto de Aposentadoria e Pensões

## "A FAE E A EXECUÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL: 1983 A 1988"

### INTRODUÇÃO:

Desde a elaboração da dissertação de mestrado - "A concepção de cidadania veiculada em livros didáticos de Estudos Sociais" - têm despertado nosso interesse as questões ligadas ao Programa Nacional de Livro Didático, as implicações de um programa de tal amplitude, a gigantesca máquina administrativa e política que envolve a seleção, compra e distribuição do material destinado as escolas e, em última instância, tem nos interessado muito conhecer mais sobre o órgão responsável pela execução deste, e de outros grandes programas - a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE).

Criada em 1983 com a finalidade de apoiar a política educacional do MEC e centralizar as ações referentes aos programas de assistência ao estudante, a FAE surge como instância que cataliza as atenções nas discussões atuais referentes a medidas educacionais no Brasil, seja por constituir-se como o órgão "onde está o dinheiro realmente", seja pelo impacto social e político - mesmo que discutível - que seus programas produzem, seja, ainda, pelas denúncias de desvios e procedimentos privatizantes na execução dos mesmos.

Colocando-se como uma política de ação modernizadora e até mesmo transformadora em relação à situação educacional brasileira<sup>1</sup>, a Fundação de Assistência ao Estudante está constantemente presente nos projetos de apoio ao ensino da pré-escola, de primeiro e segundo graus, financiando - parcial ou totalmente - programas de natureza diversa.

As críticas e constantes denúncias da má administração de verbas destinadas a esta Fundação aguçaram nosso interesse e preocupações que se voltaram para a busca da compreensão da existência de uma entidade como a FAE, no âmbito da política educa-

---

1

Ver, por exemplo, o texto:

"Módulo escolar evita evasão e repetência.

A distribuição de 11,5 milhões de módulos escolares (pela FAE) para estudantes da 1ª. a 8ª. séries do primeiro grau, matriculados na rede pública de ensino das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a ser concluída até o final do próximo mês, evitará a evasão e repetência de 50% destas crianças, segundo estimativa do Ministério da Educação" (FAE, Brasília, Informe FAE n.º 185, abril de 1988).

cional no Brasil. Compreender a criação e manutenção da Fundação, no contexto político brasileiro, passou a ser então a perspectiva do presente trabalho. Desta perspectiva muitas questões surgiram: em que situação histórica teria sido criada a FAE; que projeto político tal entidade viria reforçar, em relação a educação brasileira; que funções preencheria em relação ao Estado brasileiro e à implantação e execução de políticas sociais - entre elas a educação; que contribuições para a melhoria das condições de ensino esta Fundação traria; o que a mantém funcionando, apesar de todas as críticas e denúncias veiculadas até mesmo pela grande imprensa?

Vinculadas a estas, outras questões se colocam: por onde analisar a Fundação de Assistência ao Estudante, sob que perspectiva examinar seus programas enfatizando sua eficácia em relação aos objetivos propostos, ou sua articulação política com as diretrizes nacionais de educação pensadas para o Brasil no período?

Apesar destas perspectivas de análise não serem desvinculadas, a opção metodológica deu-se, basicamente, pelo segundo caminho. Estando claro que as questões levantadas, em relação à criação e desempenho da FAE, têm como pano de fundo as funções que desempenha em relação à legitimação da política global através da política e dos programas de educação traçados pelo Estado brasileiro, este estudo sobre a FAE prioriza as relações entre seus programas e as políticas social e educacional do período. Representa, sobretudo,

uma análise política e menos de resultados, de avaliação da eficiência dos programas da FAE, embora estes últimos estejam presentes na análise como um todo.

A Fundação de Assistência ao Estudante e sua política de ação se tornam neste momento de elaboração da tese um objeto autônomo de investigação, mas sua análise tem que se remeter, e se referir necessariamente, a um contexto mais amplo: a política educacional, assim como qualquer estudo sobre esta última se insere na política econômica do período. A FAE não existe, enquanto objeto de investigação, sem esta referência.

Analisar a política educacional brasileira, no contexto das políticas sociais do país, é analisar uma das estratégias usadas pelo Estado visando o desenvolvimento econômico, num determinado período histórico.

A despeito de se apresentarem, frequentemente, com perspectivas diferentes, as políticas social e econômica caminham na mesma direção: "...através de ambas aquelas políticas (a econômica e a social) é possível evidenciar-se a atuação do Estado no sentido de incentivar e ampliar o capitalismo monopolista no Brasil. Porém, embora constituindo um todo, elas formalmente se distinguem e as vezes dão a enganosa impressão de que tratam de coisas bem diferentes" (VIEIRA, 1985:10).



Nesta perspectiva, as políticas sociais planejadas e implementadas por um Governo seriam estratégias visando conquistar a aceitação das diferentes camadas sociais - especialmente as populares, excluídas econômica e socialmente - para as ações do Estado.

A política educacional se presta muito bem, ao menos ao nível do discurso ao papel de mecanismo corretor de iniquidades sociais e obtenção de legitimidade para os programas do Estado: "a política educacional é, entre todas as outras políticas setoriais, talvez o exemplo mais patente de como o Estado procura produzir uma aparência de igualdade de oportunidades e com isso de uma neutralidade em relação as classes no que concerne as suas próprias funções, quando na verdade o "status" social e as oportunidades de vida dos indivíduos estão ligados ao movimento de uma economia regulada pelo lucro" (OFFE, 1990:40). Um dos motivos para isso é que, em torno de uma política educacional que objetiva expandir benefícios de escolarização para a população, existe, via de regra, um consenso político envolvendo diferentes classes e grupos sociais, mesmo que sejam distintos os motivos para apoiar tal política e ainda que esta se desenvolva apresentando contradições em relação ao desenvolvimento da sociedade.

No Brasil, historicamente, as políticas sociais têm acentuado as desigualdades sociais, principalmente pelo excessivo

clientelismo e assistencialismo que as caracteriza. Ainda, pelas condições de pobreza e miséria da maioria da população brasileira, o assistencialismo, a "doação", vem marcando as políticas sociais do Estado brasileiro - especialmente desde o Governo de Vargas, nos anos 30 - atingindo mesmo as camadas de assalariados, dos inseridos no mercado formal de trabalho.

Tais características, certamente, se refletem na política educacional, assim como se refletem, e com maior razão, nos Programas de Assistência ao Estudante, executados pela FAE.

Colocar em questão programas de distribuição de material didático e merenda escolar, entre outros, não é tarefa fácil. Afinal, em princípio, só nos cabe reconhecer tais medidas como positivas, importantes no processo educacional como um todo e, ademais, implementadas em países adiantados que investem seriamente em educação.

O problema surge em relação ao papel que desempenha a merenda na vida do escolar. Receber refeições na escola é direito básico do cidadão em idade escolar e fundamental para quem permanece várias horas na instituição - e quanto mais se investe em educação, mais longas são as jornadas escolares. No entanto, quando a merenda é usada para se tentar aplacar a fome crônica do escolar, ou mais ainda, para diminuir o nível de pobreza da população atendida - como pretendem algumas colocações oficiais da FAE - a concepção do

programa se altera profundamente, adquirindo um caráter eminentemente assistencial, de alcance discutível.

Destinar verbas à merenda escolar e, outros programas de atendimento ao estudante, não significa, necessariamente, investir mais em educação.

Considerando-se que uma das fontes de recursos mais importantes para os programas de assistência ao estudante sempre foi o FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social, e verificando os dados referentes à sua participação no orçamento do Ministério da Educação e Cultura, constata-se que os recursos provenientes desta contribuição social não se somam aos recursos ordinários pré-existentes, mas os substituem, não gerando aumento real de receita para o Ministério (PINTO, 1989).

Desde 1983, os recursos do FINSOCIAL (criado em 1982) passaram a ser recolhidos ao Tesouro Nacional, transformando-se em receita orçamentária. Usados como mecanismo de ampla substituição de fontes para o pagamento das despesas de alguns Ministérios - especialmente os da Educação, Saúde e Interior - tomaram o lugar de recursos anteriormente provenientes da receita tributária.

Em 1987, por exemplo, os recursos do FINSOCIAL cobriam 19,9% da despesa total do MEC (PINTO, 1989:60) e cerca de 77% do orçamento total da Fundação de Assistência ao Estudante (Relatório FAE, 1987:71). Em 1985 os custos do Programa Nacional de Alimentação Escolar foram integralmente cobertos com recursos do

FINSOCIAL (Relatório FAE, 1985).

Assim, além da discussão quanto ao alcance e efeito social dos Programas de atendimento ao estudante em relação à precária situação da maioria da população que atendem é necessário colocar em questão, também, a procedência dos recursos para estes Programas, a priorização dos gastos com eles em detrimento de outras medidas necessárias para a educação no Brasil. Privilegiando sua ação em direção a programas assistenciais, com recursos que não se constituem numa ampliação da receita real do Ministério da Educação, este certamente secundariza investimentos em outros aspectos também importantes para a qualidade da educação como: salários de professores, construção e manutenção de prédios e equipamentos das escolas públicas, cursos de aperfeiçoamento para professores e outros.

Estas colocações direcionam a presente proposta de investigação da política executada pela Fundação de Assistência ao Estudante, expressando a política educacional do Estado brasileiro, no período de 1983 a 1988, tendo como hipótese de trabalho: a despeito da feição modernizadora de seus Programas, a FAE reforça o caráter clientelista e assistencialista da política educacional brasileira, não alterando as condições gerais de vida da clientela que atende.

O período foi delimitado em função da promulgação da Constituição de 1988, que estabelece elementos de assistência ao estudante como dever do Estado, como obrigação do Estado em relação a educação fundamental, e, portanto, reconhecidos como direitos sociais.

O artigo 208 da seção I do capítulo III do título VIII da Constituição, afirma que: "O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...) inciso VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático - escolar, transporte, alimentação e assistência a saúde". O § 4.º do Artigo 212 assegura que "os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários".

Assim, fornecer material didático, transporte, merenda escolar e assistência a saúde, é uma forma obrigatória de se cumprir o dever do Estado em matéria de educação. O Estado assume o compromisso de garantir o ensino fundamental gratuito e obrigatório e, ao mesmo tempo, o atendimento ao educando, através de programas suplementares.

Nestes termos, a natureza dos programas de assistência ao estudante se altera: de caráter assistencial, conjuntural,

destinados a determinadas parcelas da sociedade, adquire, pelo preceito constitucional, caráter universalizante, obrigatório, destinados e garantidos a todos aqueles que tem, igualmente, direito ao acesso a educação, pelo menos em termos legais. Os programas de assistência ao estudante se deslocam do âmbito da Assistência Social para o da Educação, constituindo-se em dever do Estado neste setor.

Considero que estas alterações na natureza do objeto de investigação implicariam em pressupostos metodológicos diferentes para se pesquisar a própria Fundação de Assistência ao Estudante.

Os preceitos constitucionais acima referidos ainda não foram regulamentados totalmente, ainda não foram estabelecidos os dispositivos legais que possibilitam sua concretização. Isto tudo é agravado pela intensa crise por que passa a FAE, com a redução de seu orçamento, em decorrência das alterações contidas na Constituição de 1988 em relação à destinação de verbas para programas de apoio ao estudante<sup>2</sup>, com mudanças frequentes na sua direção e com as insistentes denúncias de irregularidades em seus

---

<sup>2</sup>A partir de 1988, segundo a Constituição Federal, os recursos do FINSOCIAL foram deslocados da área educacional para financiar a seguridade social, com previsíveis efeitos restritivos para os programas de assistência ao estudante, especialmente o da merenda escolar, que tinha nos recursos do FINSOCIAL sua principal fonte de financiamento. Este Programa tem sido subsidiado de forma irregular, o que se reflete de maneira negativa em sua execução.

Programas: matéria publicada no jornal "O Estado de São Paulo" de 1/4/93, com o título "TCU vai investigar compra de livro pornô pela FAE", ocorrida em 1988, nos dão bem a medida dos problemas enfrentados pela Fundação.

É importante ressaltar, por outro lado, que iniciativas de discussão das diretrizes de trabalho da FAE existem no interior da própria Fundação, o que pudemos verificar através de alguns documentos produzidos por suas equipes técnicas<sup>3</sup>. É necessário salientar também as oportunidades para discussão e avaliação de seus Programas, promovidas com a participação da própria FAE<sup>4</sup>, principalmente durante os anos de 1987 e 1988.

Entretanto, os dados referentes á execução dos Programas, as recalcitrantes denúncias de desvios, de privatização, enfim do mau uso do dinheiro público, demonstram que pouca coisa efetivamente se alterou. As informações que obtivemos em contactos com técnicos da FAE, confirmam este quadro.

---

<sup>3</sup> Destacamos, entre outros, o livro "Política de Assistência ao Estudante: Ambições e Impasses". Belo Horizonte. FAE, IRHJP, 1988. E o texto "Política de Assistência do Estudante: Dimensões e Perspectivas", de julho de 1988.

<sup>4</sup> Salientamos os vários seminários sobre Livro Didático promovidos pela própria FAE; o suplemento do Leia Livros especificamente com análises de livros didáticos; as matérias sistematicamente publicadas no Informe FAE, principalmente durante os anos de 1987 e 1988.

Parte da explicação para isso se encontra na amplitude de ação e burocratização de fundações estatais como a FAE, e na dificuldade de se efetuar uma avaliação consistente de seu funcionamento. Além das dificuldades próprias para se avaliar custos e benefícios de ações sociais, a ausência de grupos sociais organizados para controle dos serviços prestados e os conflitos de interesses que podem despertar verificações negativas de desempenho, prejudicam e desestimulam o empenho em se avaliar efetivamente um órgão público como a FAE.

Nestes termos, apesar de iniciativas pontuais, quanto à melhoria da execução dos Programas de Assistência ao Estudante, estes se mantêm inalterados apresentando os principais problemas que levantamos em relação a eles, o que não se restringe ao período abordado neste trabalho.

Para este trabalho de investigação foram utilizadas as fontes de pesquisa que se seguem:

- a) produção teórica existente, principalmente sobre o período estudado (1983-1988), focalizando especialmente a política educacional no conjunto das políticas sociais implementadas;
- b) documentos oficiais: Relatórios Anuais da Fundação de Assistência ao Estudante; Jornal Informe FAE (do n.º 01, de



maio de 1984 ao n.º 251, de setembro de 1989); Documentos e Boletins produzidos pela FAE; Planos Nacionais de Desenvolvimento; Planos Setoriais de Educação e Cultura; Projetos; Anais de Seminários sobre a Educação brasileira; assim como textos de avaliação da política educacional e social promovidos por órgãos oficiais, etc;

c) jornais e revistas

O trabalho tem a seguinte estruturação:

## CAPÍTULO I - "AS ORIGENS DA FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA DO ESTUDANTE

- FAE -

Neste capítulo, temos como objetivo relatar as condições de surgimento, a criação, a estrutura e os Programas da Fundação de Assistência ao Estudante, a qual designaremos no desenvolvimento deste estudo, também pela sigla FAE ou simplesmente Fundação. Para este propósito, torna-se necessário mencionar, mesmo que em linhas gerais, a política de assistência ao estudante antes da criação da FAE, com ênfase no histórico da distribuição de merenda escolar, o

mais antigo dentre os Programas que hoje estão sob a responsabilidade da Fundação. Ficaremos propositadamente presos aos documentos consultados para que sejam expostas as intenções oficiais no que diz respeito a FAE, o que consideramos essencial para posterior discussão de como elas se efetivam na prática.

Para descrever os objetivos e a estruturação da Fundação, utilizamos fundamentalmente a Portaria da criação, o Estatuto, o Regimento Interno da FAE e a conferência proferida em setembro de 1983, pelo primeiro presidente da entidade, João Felício Scardua. O que não nos foi possível clarificar por meio destes documentos, recorreremos ao Relatório Anual da FAE de 1983, ou seja, o Relatório do primeiro ano de funcionamento da Fundação, quando grande parte dos Programas foi implantada, o que certamente exigiu a explicitação dos objetivos dos mesmos neste documento.

## CAPÍTULO II - A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A POLÍTICA DA FAE

Elaboramos uma análise, recorrendo a fontes secundárias, da política nacional da educação no período estudado (1983-1988) localizando, neste contexto, o surgimento da Fundação de Assistência ao Estudante.

Procuramos explicitar o projeto de educação do Estado para o país e como a criação de uma entidade como a FAE vem ao encontro de suas diretrizes.

### CAPÍTULO III - A AÇÃO DA FAE E SUA REPERCUSSÃO

Neste capítulo, em sua primeira parte, construímos, praticamente, uma radiografia da FAE, um grande relatório da Fundação, descrevendo aspectos relacionados à sua ação e funcionamento, à execução de seus Programas, às suas fontes de financiamento, etc.

Numa segunda parte, a partir da análise dos dados contidos nos Relatórios Anuais, dos documentos referentes ao planejamento e execução de seus Programas, de denúncias de parlamentares, de associações de professores, e das veiculadas pela imprensa, levantamos os principais problemas relativos à FAE como: ausência de critérios para a execução de seus Programas, uso indevido dos benefícios deles, assim como destacamos alguns casos mais gritantes de desvio de verbas públicas para fins pessoais e eleitoreiros.

## CAPÍTULO IV - A FAE ANTE AS POLÍTICAS SOCIAIS, A POLÍTICA EDUCACIONAL E A CIDADANIA

Neste capítulo abordamos os princípios que norteiam e as relações que se estabelecem entre a política desenvolvida pela Fundação de Assistência ao Estudante, a política educacional e o conjunto das políticas sociais implementadas pelo Estado, principalmente no período de 1983 a 1988, tendo como referência a construção ou não da cidadania na sociedade brasileira.

A política executada pela FAE só pode ser compreendida no contexto da política educacional e das políticas sociais, sendo portanto, fundamental traçarmos um quadro geral de como estas últimas se estruturaram no Brasil, historicamente. Focalizamos, então, a edificação do sistema previdenciário brasileiro, à medida que este se constitui num referencial básico para o sistema de proteção social que se consolidou no país.

### CONCLUSÃO - A PERDA DA UTILIDADE SOCIAL DA FAE

Neste texto final não temos como objetivo apresentar um resumo do que foi tratado nos capítulos anteriores, mas sim estabelecer relações a partir do que foi exposto.

Assim, ressaltamos, como resultado da análise desenvolvida, a importância da política social executada pela FAE em relação às funções de legitimação da política global do Estado brasileiro, assim como em relação às funções que desempenha no interior da política educacional, ao mesmo tempo que procuramos explicitar a ineficácia de seus Programas frente às gravíssimas condições sociais da maior parte da população que atende.

## CAPÍTULO I

### "AS ORIGENS DA FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE - FAE"

#### I. A POLÍTICA DE ATENDIMENTO AO ESTUDANTE ANTES DA FAE

Para compreendermos as origens e a atual estruturação da Fundação de Assistência ao Estudante é essencial conhecermos a história dos programas de atendimento ao estudante implementados pelo Governo brasileiro, antes da existência da Fundação.

Para traçarmos um breve histórico da política de assistência ao estudante antes da criação da FAE (abril de 1983), é fundamental percorrermos, em linha gerais, o trajeto de alguns Programas existentes desde a década de 50 que foram incorporadas à sua estrutura.

Quando de sua criação, a Fundação de Assistência ao Estudante absorveu os Programas que eram da alçada da FENAME (Fundação Nacional de Material Escolar) e do INAE (Instituto Nacional de Assistência ao Educando), órgãos federais vinculados ao MEC (Ministério de Educação e Cultura).

A FENAME, criada em outubro de 1967, por sua vez, absorveu os programas desenvolvidos pela extinta Campanha Nacional de Material de Ensino.

A Fundação Nacional de Material Escolar tinha como finalidade básica a produção e distribuição de material didático às instituições escolares, mas, efetivamente, não contava com organização administrativa nem recursos financeiros para desempenhar tal tarefa. Em função desta situação, em 1970, foi implantado o sistema de coedição com as editoras nacionais, através da Portaria Ministerial nº 35/70.

Até 1971, quando foi extinta, a COLTED - Comissão do Livro Técnico e Didático, criada em 1966, desempenhou as funções de coordenar e executar as atividades do MEC relacionadas ao aperfeiçoamento do livro didático, à sua produção, edição e distribuição.

A partir de 1972, o Instituto Nacional do Livro, INL, assumiu a responsabilidade de promover e agilizar, em ação conjugada com as editoras, o programa de coedição de obras didáticas. Criou-se, pois, um programa especial de coedição, o Programa do Livro Didático - PLID, abrangendo os diferentes níveis de ensino: Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (PLIDEF), Programa do Livro Didático para o Ensino Médio (PLIDEM), Programa do Livro Didático para o Ensino Superior (PLIDES) e Programa do

Livro Didático para o Ensino Supletivo (PLIDESU).

Até 1975 o INL (Instituto Nacional do Livro) teve a responsabilidade de promover juntamente com as editoras, o programa de coedição. Em 1976, a FENAME sofreu modificações em sua estrutura (Decreto 77.107/76) e a ela delegou-se a responsabilidade de desenvolver as atividades dos programas de coedição de obras didáticas, implicando no aumento da tiragem dos livros e na criação de um mercado seguro para as editoras decorrente do interesse do Governo Federal em obter boa parte dessa tiragem para distribuí-la gratuitamente às escolas e bibliotecas das Unidades Federadas.

Com o sistema de coedição, de censor oficial dos livros didáticos usados nas escolas brasileiras, o Estado foi assumindo também o papel de financiador dos mesmos livros.

A relação Estado/Livro Didático foi, ao longo do tempo, passando por diversas fases. As origens remontam ao ano de 1938, quando o Decreto-Lei nº 1006 instituiu a Comissão Nacional do Livro Didático estabelecendo condições para produção, importação e utilização do livro didático no Brasil. Através deste Decreto foram estabelecidos impedimentos à autorização para edição de livros didáticos e exigências quanto à correção de informação e linguagem.

Em 1945, o Decreto-Lei nº 8.460 redimensionou as funções da Comissão Nacional do Livro Didático, centralizando, na esfera federal, o poder de legislar sobre o livro didático. Consolidou-se,



pois, a legislação sobre a matéria. O Estado passou, então, a assumir o controle sobre o processo de adoção de livros em todos os estabelecimentos de ensino no Território Nacional. Tais funções vão, gradativamente, se descentralizando com a criação, em alguns Estados, de Comissões Estaduais do Livro Didático.

Com o estabelecimento da FENAME a seleção de títulos a serem coeditados passa a ser procedida por especialistas da mesma Fundação, através de Instrumentos de Avaliação por eles construídos.

Em 1983 o Programa do Livro Didático, PLID, foi incorporado à FAE. Em 1984 deu-se fim ao sistema de coedição, passando o MEC a ser comprador dos livros produzidos pelas editoras participantes do Programa do Livro Didático.

A partir de agosto de 1985, através do Decreto-Lei nº 91.542, o Programa recebeu a denominação de Programa Nacional do Livro Didático, PNLD, tendo seus objetivos substancialmente ampliados. Estabeleceu-se como meta o atendimento de todos os alunos de primeira à oitava séries do primeiro grau das escolas públicas federais, estaduais, territoriais, municipais e comunitárias do País, sendo priorizados os componentes básicos Comunicação e Expressão e Matemática.

O Instituto Nacional de Assistência ao Educando - INAE, criado em dezembro de 1981, absorveu os programas que estiveram,

temporariamente, ligados a CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar, depois da extinção da Secretaria de Apoio do MEC, em abril de 1981.

Até então, várias mudanças ocorreram em relação aos órgãos públicos responsáveis por programas de assistência ao estudante. A Secretaria de Apoio, acima referida, tem sua origem ligada ao Departamento de Apoio do MEC, instituído pelo Decreto nº 66.967, de julho de 1970. Com a extinção do Departamento de Apoio, em setembro de 1973, as atividades de assistência ao estudante - distribuição de bolsas de estudo, especialmente - passaram a ser executadas pelo Departamento de Assistência ao Estudante, instituído pelo mesmo diploma legal. Esta situação perdurou até fevereiro de 1980, quando, pela Portaria Ministerial nº 142, as funções e o acervo do Departamento de Assistência ao Estudante foram transferidos para a Secretaria de Apoio.

Em abril de 1981 ocorreu nova alteração: a Secretaria de Apoio foi extinta, sendo os programas de assistência ao educando de primeiro e segundo graus absorvidos pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar - CNAE, criada pela Portaria Ministerial nº 218, de março de 1981. A CNAE, pela Portaria Ministerial nº 708 de dezembro de 1981, passou a denominar-se Instituto Nacional de Assistência ao Educando - INAE.

Os programas incorporados ao INAE, em 1981, foram: Programa de Merenda Escolar, desenvolvido a partir de 1954; Programa de Bolsas de Estudo, criado em 1956; Programa de Bolsas de Trabalho, criado em 1972; Programa de Residência Estudantil, criado em 1975. Todos estes Programas tiveram a mesma trajetória no agitado roteiro das inúmeras alterações de denominação dos departamentos, secretarias, a que estiveram ligados.

A partir de 1983, a criação da FAE incorporou, num só órgão, os programas desenvolvidos até então pela FENAME e pelo INAE centralizando, assim, a execução da política de assistência ao educando.

A política de atendimento ao estudante está associada, historicamente, ao Programa de Alimentação Escolar, o mais antigo dentre os que hoje estão sob a responsabilidade da FAE.

Tanto a alocação de recursos como os Convênios mantidos pela FAE em 1983 (Relatório FAE 1983:9-12), portanto, no ano de sua implantação e consolidação, reforçam a continuidade da ênfase aos Programas de Alimentação Escolar que a Fundação herdou da Campanha Nacional de Alimentação Escolar e que tem sido, durante todo o período estudado, o seu mais abrangente Programa, tanto em termos de recursos aplicados como de clientela atendida.

Acompanhar um pouco de sua história é acompanhar, também, a trajetória da política de assistência ao estudante, desenvolvida

pelo Estado brasileiro<sup>1</sup>.

A história dos programas beneficentes de alimentação no Brasil tem um marco importante em fevereiro de 1945 com a criação da CNA - Comissão Nacional de Alimentação<sup>2</sup>, no interior do Conselho Federal do Comércio Exterior, "o mais importante órgão de planejamento e intervenção durante todo o Estado Novo, lugar onde se tomaram algumas das mais significativas decisões econômicas do período" (Coimbra, 1982:212).

O Conselho Federal do Comércio Exterior foi extinto em 1949, quando então a CNA foi transferida para o Ministério da Educação e Saúde.

É da CNA, através de suas atividades e discussões que vai surgir, em 1954, o Programa Nacional de Merenda Escolar, o primeiro passo da política de alimentação voltado para o estudante. Este programa foi elaborado no interior da CNA, na época chefiada por Josué de Castro. Esta Comissão era bastante prestigiada pelo FISI<sup>3</sup> (Fundo Internacional de Socorro à Infância, criado pela ONU em 1946), seus integrantes gozavam de boa reputação no País e no

---

<sup>1</sup> Dados extraídos de Coimbra, Marcos. "Comer e Aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil", MEC/INAE, 1982.

<sup>2</sup> A Comissão Nacional de Alimentação foi criada a partir de transformações ocorridas no interior do SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social, criado em 1940 e extinto em 1967.

<sup>3</sup> A sigla FISI, Fundo Internacional de Socorro à Infância, vem da tradução para o português de UNICEF, United Nations International Children Emergency Fund. No período que estamos focalizando a sigla FISI era a mais empregada, por isso a mantivemos.

exterior, fato importante para que se lançasse, no início de 1955, a Campanha de Merenda Escolar (CME), que teve a denominação alterada para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), em setembro de 1965.

O programa de merenda escolar no Brasil, na fase pós-guerra, foi marcado pela presença da ONU, através do FISI, que procurava canalizar a superprodução mundial de alimentos, principalmente dos E.U.A., para a população infantil carente dos países em desenvolvimento e para os envolvidos na II Guerra Mundial. Na época, a merenda escolar pôde contar com grande quantidade de alimentos, principalmente leite em pó, distribuídos nas regiões Norte e Nordeste.

Em 1950 foram firmados os primeiros acordos entre o FISI e o Brasil, com programas voltados para crianças e gestantes, treinamento de parteiras, instalação de usinas de pasteurização de leite, etc. Dos projetos apresentados solicitando ajuda financeira ao FISI, o programa de alimentação escolar terminou por ser aquele de fato implantado, porque além de estar melhor estruturado em termos de planejamento, ia ao encontro da necessidade de escoamento das enormes quantidades de gêneros alimentícios excedentes no mercado norte-americano. O fato do FISI já desenvolver, então, programas semelhantes em outros países latino-americanos também foi um fator importante para a efetivação do convênio.

Assim, "em setembro deste ano (1954) é feita a primeira liberação de recursos do FISI para alimentação nas escolas, que permite a execução do primeiro Programa Nacional da Merenda Escolar (...) Começa aí a política da alimentação escolar no Brasil, pelo menos oficialmente (...) É o primeiro passo de uma política de cunho nacional voltada para a questão" (Coimbra, 1982:339 e 343).

Desde sua implantação o Programa experimentou uma rápida expansão da população atendida, apesar de inúmeras dificuldades de ordem político-administrativas as quais prejudicavam a regularidade da distribuição da merenda. Entre as dificuldades podem ser citadas: as mudanças de governo no período 1959-1962; as frequentes mudanças na Superintendência da CNAE (de 1961 a 1963 foram empossados nove superintendentes) e a interrupção do apoio recebido do FISI, que não chegou a ser compensado pela atuação da USAID, que havia assumido a doação de gêneros no exterior a partir de 1962. A última autorização de transferência de gêneros pela USAID - já uma pequena quantidade - foi em outubro de 1974. Nesta ocasião "foi feita a última Autorização de Transferência de gêneros para o Brasil, em um total de 6.625 t. A anterior era de 1969, e havia sido de 80.000 t. Essa simples comparação mostra a tendência francamente declinante da participação da USAID. Os alimentos liberados em 74 durariam até o ano seguinte quando efetivamente se exaure essa fonte". (Coimbra, 1982:606).

Entre 1976 e 1980, ampliaram-se as dificuldades da CNAE quanto à administração do Programa. A Campanha, durante esse período, mantinha representações em todos os Estados da Federação, e, já sem auxílio internacional, era responsável não só pela distribuição da merenda às escolas, mas também pela aquisição dos gêneros alimentícios nos mercados atacadistas. Às dificuldades de administração, somava-se a dependência em relação às verbas federais do MEC para o custeio e manutenção do Programa em todo o país, o que levou o MEC a modificar o seu sistema operacional em dezembro de 1981.

As atribuições da CNAE nos Estados foram delegadas às respectivas Secretarias de Educação e em dezembro de 1981 criou-se o INAE - Instituto Nacional de Assistência ao Educando, que centralizou a administração financeira do Programa, bem como o planejamento da aquisição e distribuição de gêneros. As operações de compra e distribuição foram delegadas à COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos, mediante convênio INAE - COBAL.

Visando unificar todas as ações de apoio ao estudante carente, novas modificações foram implantadas pelo MEC, com a criação da FAE - Fundação de Assistência ao Estudante, em abril de 1983, através da Lei nº 7.091. As atribuições do INAE foram incorporadas à FENAME.- Fundação Nacional de Material Escolar, que passou a ser denominada Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, vinculada ao MEC.

A FAE passou a coordenar e implantar todos os programas de apoio ao estudante, incluindo-se aqueles relativos ao suporte financeiro, bolsas de estudo, distribuição de material, de livro didático, de merenda escolar, etc.

## II. A CRIAÇÃO DA FAE

Através da Lei nº 7.091, sancionada em 18 de abril de 1983, foi criada a Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, que unificou em um único órgão as principais ações assistenciais de responsabilidade do MEC, antes desenvolvidas pela Instituto Nacional de Assistência ao Educando - INAE "constituindo-se em um novo instrumento de apoio à política educacional do Ministério da Educação e Cultura"<sup>4</sup>.

O primeiro presidente da FAE foi João Felício Scárdua que desde 1982, integrava a equipe dirigente do Instituto Nacional de Assistência ao Educando - INAE. Scárdua ficou na presidência da FAE até 1985, quando o general João Batista Figueiredo era Presidente

---

<sup>4</sup> SCÁRDUA, João F., "Conferência do Presidente da FAE", Brasília, 1983, p. 1.



da República, a professora Esther de Figueiredo Ferraz, Ministra da Educação e Sérgio Mário Pasquali, Secretário Geral do MEC.

A FAE foi criada com objetivo de assistir ao estudante brasileiro carente, no que diz respeito à alimentação escolar, bolsas de estudo, material escolar e didático, etc, reunindo em um só órgão as atribuições antes desenvolvidas pela FENAME e pelo INAE. A importância da nova Fundação foi ressaltada em conferência proferida por seu primeiro presidente, em setembro de 1983: "As duas entidades, integradas, deram origem a nova Fundação, a qual, pelo volume dos seus recursos financeiros, pelo alto sentido social dos seus objetivos e pelo universo de sua clientela - 26,5 milhões de estudantes, nos níveis de educação Pré-escolar e de 1º grau, mais 3,5 milhões do 2º grau, perfazendo um total de 30 milhões de estudantes - se insere como uma das mais importantes responsabilidades do Ministério da Educação e Cultura", ampliando a assistência básica a milhões de crianças em todo o país. (Scárdua, 83:2).

A sintonia entre a criação da Fundação de Assistência ao Estudante e os objetivos e prioridades previstos no III PSECD, Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto, foi ressaltada tanto no discurso de posse do presidente da Fundação, como no Relatório do primeiro ano de funcionamento da mesma.

O III PSECD para 1980-85, indica as diretrizes básicas para ações concretas no interior do MEC. No item "Concepção Fundamental" do que seria a Política Educacional para este período, destaca-se um trecho igualmente presente no III PND: "a política de educação, cultura e desportos, como parte da política social, se compromete a colaborar na redução das desigualdades sociais, voltando-se preferentemente, para a população de baixa renda. Procura ser parceira do esforço de redistribuição dos benefícios do crescimento econômico, bem como fomentadora da participação política, para que se obtenha uma sociedade democrática, na qual o acesso às oportunidades não seja apenas função da posse econômica e do poder. Educação é direito fundamental e ação basicamente mobilizadora, encontrando, especialmente em sua dimensão cultural, o espaço adequado para a conquista da liberdade, da criatividade e da cidadania (III PSECD:14).

Os documentos oficiais referentes a Fundação também enfatizam a colaboração da FAE, "de forma significativa com os esforços do governo para a redução dos desníveis sociais, conforme preconizado e definido no III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (III PND)". (Relatório FAE 1983:6 e 7).

O III PND, para o exercício de 1980-85, preconiza como objetivo maior o desenvolvimento e democratização da sociedade brasileira. Para isso, "as ações que beneficiam diretamente a expansão e a melhoria da educação e cultura, saúde e saneamento,

previdência social, habitação popular e desenvolvimento comunitário se conjugam com o objetivo básico de progressiva redefinição do perfil da distribuição da renda em benefício da população mais pobre" (...) "Neste contexto a política social visará à redução das desigualdades sociais, concretizada na obtenção de um ritmo acelerado e sustentado de diminuição dos níveis da pobreza" (III PND:67 e 68).

De acordo com o artigo 3º da Lei n.º 7.091/83, a FAE tem por finalidade "assegurar os instrumentos e condições de assistência educacional nos níveis de formação pré-escolar e de primeiro e segundo graus, constituindo seus objetivos básicos:

- I. a melhoria da qualidade, a diminuição dos custos e a criação de melhores condições de acesso dos usuários ao material escolar e didático, à alimentação escolar e às bolsas de estudo e manutenção;
- II. a coordenação da política de assistência educacional, bem como o desenvolvimento de estudos visando subsidiar a sua formulação;
- III. o apoio à administração dos serviços de assistência educacional dos sistemas de ensino"<sup>5</sup>;

Para atingir seus objetivos, a FAE pode firmar acordos, convênios, contratos com a Secretaria de Educação das Unidades

---

<sup>5</sup> Diário Oficial da União, Brasília, 19/4/83, p. 6279.

Federadas e com entidades públicas e privadas, tanto nacionais como internacionais (Estatutos FAE, art. 2<sup>o</sup>).

Para desenvolver os Programas e atividades a que se propõe, a Fundação terá como principais fontes de recursos: FINSOCIAL, FNDE (principalmente o salário-educação), Tesouro Nacional, recursos de convênios com órgãos federais, com órgãos não federais, recursos próprios (diretamente arrecadados com vendas, etc) e recursos diversos (saldo de exercício anterior, etc).

O FINSOCIAL, Fundo de Investimento Social, foi criado em 1982, pelo Decreto-Lei n<sup>o</sup> 1940. É uma contribuição social destinada a custear investimentos de caráter assistencial em Alimentação, Habitação Popular, Saúde, Educação e amparo ao pequeno agricultor. Seus recursos são constituídos basicamente pela alíquota de 0,5% incidente sobre a receita bruta das empresas públicas e privadas, instituições financeiras e sociedades seguradoras. A arrecadação é realizada pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal, ficando a administração dos recursos com o BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Até 1988, o MEC absorveu substancial parcela do total de recursos aplicados, sendo o primeiro ou o segundo órgão na maior participação das aplicações do FINSOCIAL<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Ressalta-se que estas considerações localizam-se no âmbito deste trabalho, abrangendo o período de 1983 a 1988. Nestes termos, não examinaremos as alterações que a Constituição de 1988 trouxe em relação à contribuição do FINSOCIAL para a área educacional. A partir de 1988, com a Constituição Federal, os recursos do FINSOCIAL foram realocados para financiar a seguridade social, com in discutíveis efeitos negativos para os programas de assistência ao estudante, especialmente o de merenda escolar, que tinha nos recursos do FINSOCIAL sua principal fonte de financiamento.

O FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, criado em novembro de 1968, é o órgão vinculado ao MEC encarregado, entre outras atribuições, de gerir o salário-educação.

O salário-educação "é uma contribuição cobrada sobre a folha de pagamento das empresas e destinado ao ensino de primeiro grau. Apesar deste recurso constituir-se na principal fonte de financiamento do ensino de primeiro grau público, desde sua efetiva aplicação (Lei 4.440/64), a rede particular também vem se beneficiando dele" (NEPP, 1989:452). O recolhimento do salário-educação pode se dar de duas formas: via IAPAS, com as demais contribuições das empresas para a Previdência Social, junto ao Banco do Brasil, o qual destina uma parte delas ao FNDE; via Sistema de Manutenção de Ensino, onde as empresas ou mantêm escolas próprias para seus empregados e filhos destes, ou destinam recursos para aplicação em bolsas de estudo em escolas particulares. Até 1981, os recursos do Sistema de Manutenção de Ensino eram aplicados diretamente pelas empresas; a partir de 1982, passam a ser recolhidos ao FNDE, para aquisição de vagas em escolas privadas<sup>7</sup>.

Os dados apresentados no Relatório de 1983 (p.69) nos dão um demonstrativo do montante dos recursos aplicados na Fundação de Assistência ao Estudante naquele ano. Assim, o FINSOCIAL destaca-se

---

<sup>7</sup> Trataremos desta questão mais detidamente no Capítulo II deste trabalho.

com uma participação de mais de 70% no orçamento global da FAE<sup>8</sup>; o FNDE, principalmente através do salário-educação, com cerca de 16,2%; o Tesouro, com 5,2%; Convênios com órgãos federais e não federais, com 4%; Recursos próprios, com 3,6%; e saldos de exercícios anteriores (absorvidos de órgãos encampados pela FAE), com 0,9%, aproximadamente. O orçamento global da FAE, para 1983, foi da ordem de 109.720 bilhões de cruzeiros. Para 1984, o orçamento da FAE atingiu um crescimento de 230%, em relação ao de 1983 (Relatório FAE 1984:39).

Do orçamento global de 1983 cerca de 77% foi aplicado no Programa Nacional de Alimentação Escolar; 9% no Programa de Módulos Escolares; 5,5% no Programa de Bolsas de Estudo; 3,9% no Programa Nacional do Livro Didático. O restante foi distribuído entre os demais Programas e encargos da Fundação, como o Programa de Residências Estudantis, o de Saúde do Escolar, e a manutenção administrativa da FAE e do IRHJP (Relatório FAE 1983:69).

---

<sup>8</sup>

Em 1985, por exemplo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, foi totalmente financiado pelo FINSOCIAL (Relatório FAE 1985:25).

### III. "A ESTRUTURA DA FAE"

Instituída sob a forma de Fundação, vinculada ao Ministério de Educação e Cultura (MEC), a FAE, como demonstram seus Estatutos<sup>9</sup> e Regimento Interno<sup>10</sup> tem a seguinte estrutura:

01. Conselho Deliberativo
02. Conselho Fiscal
03. Presidência
  - . Secretaria Administrativa
  - . Assessoria de Comunicação Social
  - . Assessoria Jurídica
04. Superintendência
05. Diretoria de Apoio Didático-Pedagógico
06. Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional
07. Diretoria de Planejamento
08. Diretoria de Apoio Complementar
09. Departamento Financeiro
10. Departamento de Pessoal
11. Departamento de Serviços Gerais

---

9. "Estatuto da Fundação de Assistência ao Estudante", aprovado pelo Decreto no. 98.295, de 10 de maio de 1983. Brasília, Diário Oficial da União de 12 de maio de 1983.

10. "Regimento Interno da Fundação de Assistência ao Estudante", aprovado pela Portaria Ministerial no. 36, de 9 de fevereiro de 1984. Brasília, Diário Oficial da União de 10 de fevereiro de 1984.

Cada Diretoria é dividida em Departamentos (12 no total) e cada Departamento, em Divisões (7 no total).

A FAE é dirigida por um Presidente, "nomeado em comissão por livre escolha do Presidente da República" (Estatuto FAE, art. 15<sup>o</sup>). A Presidência do órgão conta, para o desempenho de suas funções, com o apoio do Comitê de Consultores e do Comitê Interno de Coordenação. O primeiro, é formado por "especialistas das áreas finalísticas da FAE, escolhidos e designados por seu Presidente" (Regimento Interno FAE, § 3<sup>o</sup>, art. 2<sup>o</sup>); e o Comitê Interno de Coordenação, além do Presidente, é formado pelo Diretor-Superintendente e demais Diretores.

Conforme o § 8<sup>o</sup>, art. 2<sup>o</sup> do Regimento, os cargos de Direção, Superintendência, Chefia de Departamentos e de Divisões, serão "todos designados pelo Presidente da Fundação".

Em seu § 1<sup>o</sup>, artigo 2<sup>o</sup>, o Regimento explicita: "integra ainda, a organização, o Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro, que terá Regimento próprio, aprovado pelo Conselho Deliberativo, vinculando-se à Presidência".

O Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro (IRHJP) foi criado em 1955 com a finalidade de prestar serviços à educação.

Instalado oficialmente em 1956, funcionou como um dos Centros Regionais de Pesquisas Educacionais do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP).



A partir de 1965 o IRHJP, além das atividades de pesquisa, passou a funcionar, também, como centro nacional de treinamento de profissionais da educação. No período que antecede sua vinculação à FAE, o Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro acompanhou a implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação n.º 5692/71 e participou do I e II Planos Setoriais de Educação e Cultura como órgão de cooperação técnica.

Em 1983 incorporou-se à estrutura da FAE, com atuação no desenvolvimento de estudos e pesquisas, tendo como atividade principal a formação de profissionais, através de uma ampla política de desenvolvimento de recursos humanos.

Desenvolve ações de capacitação de recursos humanos através de diferentes formas de atuação: organização de seminários e cursos, publicação de materiais, documentação e informação, assessoria e cooperação técnica.

Em linhas gerais, as instâncias que compõem a estrutura da FAE têm as seguintes atribuições, conforme seu Regimento Interno (capítulo II, art. 3.º ao art. 34.º):

**1. Conselho Deliberativo (art. 3.º):**

- I. Zelar pelo estrito cumprimento das finalidades e objetivos da Fundação;

- II. aprovar o Plano de Ação e a Proposta Orçamentária da Fundação e suas eventuais alterações;
- (...)V. aprovar a criação de fundos e reservas especiais, bem como suas aplicações".

## 2. Conselho Fiscal (art. 4.º)

- "I. apreciar e emitir pareceres sobre balanços, balancetes, relatórios e respectivos demonstrativos em seus aspectos contábeis e financeiros;
- II. examinar as despesas extraordinárias realizadas pela Fundação e emitir parecer;
- III. opinar sobre assuntos de contabilidade e administração financeira e outros de interesse financeiro da Fundação que lhe forem submetidos por seu Presidente ou pelo Conselho Deliberativo ou, ainda, por iniciativa própria;
- IV. fiscalizar os serviços de contabilidade e tesouraria da Fundação, tendo, para este fim, acesso aos livros e documentos relacionados com a administração financeira".

## 3. Presidência (art. 35.º)

"Ao Presidente incumbe:

- I. dirigir e supervisionar as atividades da Fundação;

- (...)IV. propor ao Ministro de Estado da Educação e Cultura subsídios para a formulação da Política Nacional de Assistência ao Estudante;
- (...)VI. celebrar convênios, acordos, contratos e outros ajustes, bem como autorizar despesas;
- (...)VIII. receber bens, doações e subvenções destinadas à Fundação, bem como movimentar os seus recursos;
- X. nomear o Diretor-Superintendente, os Diretores e os demais ocupantes dos Cargos em Comissão, bem como os seus substitutos eventuais;
- (...)XIII. submeter à aprovação do Conselho Fiscal as contas gerais da Fundação".

### 3.1. Secretaria Administrativa (art. 5.º)

"apoiar o Presidente em sua representação política e social, assim como apoiar administrativamente o Conselho Deliberativo, o Fiscal, o Presidente e as Assessorias de Comunicação Social e Jurídica".

### 3.2. Assessoria de Comunicação Social (art. 6.º)

"compete promover a imagem da Fundação, através de intercâmbio com os meios de comunicação e de divulgação das informações de interesse, bem como contribuir para o

melhor inter-relacionamento do público interno e externo".

3.3. Assessoria Jurídica (art. 7.º)

"prestar assessoramento jurídico às instâncias da Fundação, assim como praticar a defesa de seus interesses, em juízo ou fora dele".

4. Superintendência (art. 8.º)

"promover o apoio às atividades técnico-administrativas, definindo as orientações e as normas necessárias ao cumprimento das diretrizes emanadas da Presidência, favorecendo, através de planejamento, a integração entre os sistemas e subsistemas internos e prestar cooperação técnica no desenvolvimento dos programas assistenciais".

5. Diretoria de Apoio Didático-Pedagógico (art. 9.º)

"compete propor e desenvolver a política de editoração e de apoio instrucional, assim como coordenar as atividades de produção, de comercialização e de controle de qualidade do material escolar e didático".

6. Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional (art. 13.º)

"propor e desenvolver a política de apoio alimentar e

nutricional, assim como coordenar as atividades de aquisição, distribuição e controle de qualidade dos produtos alimentares".

7. Diretoria de Planejamento (art. 17.º)

"formular propostas de políticas e de diretrizes para o sistema de assistência ao educando, bem como definir instrumentos e acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas".

8. Diretoria de Apoio Complementar (art. 22.º)

"desenvolver as políticas de apoio complementar ao processo de escolarização".

9. Departamento Financeiro (art. 25.º)

"executar as atividades relativas à execução orçamentária, financeira e contábil".

10. Departamento Pessoal (art. 29.º)

"executar as atividades relativas à administração do pessoal da FAE".

O Presidente do Conselho Fiscal será escolhido pela maioria simples dos seus membros.

Os Conselhos Deliberativo e Fiscal terão "normas próprias de funcionamento, por eles aprovadas", conforme consta das Disposições Transitórias (art. 44.º) do Regimento Interno da FAE.

Desde sua criação até 1990, foram presidentes da FAE:

- . João Felício Scárdua - de 1983 a 1985
- . Carlos Pereira de Carvalho e Silva - de 1985 a 1989
- . Maurício Barros Toscano - de fevereiro a abril de 1989
- . Avelino João Miotto - abril de 1989 (ficou 22 dias no cargo)
- . Agostinho Celso Cilento Giusti - de maio de 1989 a maio de 1990

Em termos de organização, a FAE objetiva descentralizar cada vez mais a execução de seus Programas, fortalecendo suas representações nas Unidades Federadas e transferindo gradualmente para Estados e Municípios, responsabilidades implicadas nesta questão.

Esta perspectiva é reiteradamente colocada nos Relatórios Anuais da Fundação, assim como é explicitamente colocada no discurso do primeiro presidente da FAE: "a par da implementação dos programas que passou a executar, a FAE está procedendo a uma ampla avaliação e modernização organizacional e operacional das estruturas que absorveu, onde o aspecto central é o papel da FAE de coordenar e ordenar todas as ações de assistência ao estudante, ao

tempo em que dá início a um processo criterioso e gradual de delegação aos Estados e Municípios das tarefas de execução propriamente ditas, ajudando a criar nas Unidades Federadas as condições básicas indispensáveis para que possam assumir tais responsabilidades". (Scárdua, 83:9).

#### IV. OS PROGRAMAS DA FAE

A Fundação de Assistência ao Estudante, na época de sua criação,<sup>11</sup> assumiu a responsabilidade de execução dos:

- . Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE
- . Programa do Livro Didático - PLID
- . Programa de Módulos Escolares - PME
- . Programa de Bolsas de Estudo - PRO-BE
- . Programa de Bolsas de Trabalho - PRO-BT
- . Programa de Residências Estudantis - PRO-RE
- . Programa de Material Escolar e Obras de Consultas

Os objetivos essenciais dos referidos Programas são:

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: fornecer alimentação a pré-escolares e escolares do primeiro grau matriculados na rede oficial de ensino e particular, e de caráter filantrópico. O

---

<sup>11</sup> As alterações sofridas pelos Programas ao longo do período por nós analisado - quanto à denominação, ampliação, extinção - serão assinaladas oportunamente.

primeiro Relatório Anual da Fundação assinala: "cabe ao PNAE oferecer alimentação em quantidade e qualidade adequadas, buscando assegurar condições desejáveis de nutrição e, concomitantemente, de saúde, propiciando a conseqüente melhoria do processo de aprendizagem e a permanência da criança na escola, o que vem a se constituir em importante fator na contenção da evasão escolar. A amplitude de atendimento social a que a FAE busca atingir, reflete a preocupação do Governo Brasileiro em estender os benefícios do desenvolvimento sócio-econômico às populações carentes de baixo poder aquisitivo". (Relatório FAE 1983:14).

PROGRAMA DO LIVRO DIDÁTICO: doar livros didáticos diretamente às escolas de primeiro grau e suprir bibliotecas escolares, inclusive universitárias, através do sistema de co-edição com as editoras nacionais (Relatório FAE 1983:27).

Objetiva, também, a colocação no mercado, a preço reduzido, de obras publicadas pela própria FAE.

Desenvolve-se, basicamente, a partir dos Programas:

PLIDEF - Programa de Livro Didático para o Ensino Fundamental;

PLIDEM - Programa de Livro Didático para o Ensino Médio;

PLIDES - Programa de Livro Didático para o Ensino Superior e

PLIDESU - Programa de Livro Didático para o Ensino Supletivo.

O Programa teve sua denominação alterada para Programa Nacional de Livro Didático - PNLD, instituído pelo Decreto n.º 91.542, de



agosto de 1985 (anexo do Relatório FAE 1985). A partir de 1986, os Relatórios anuais suprimem a divisão PLIDEF, PLIDEM, PLIDES e PLIDESU, sendo as referências feitas, desde então, ao Programa como um todo.

PROGRAMA DE MÓDULOS ESCOLARES: "visa a distribuição gratuita de conjuntos de material escolar básico para atendimento aos alunos carentes de 1.<sup>a</sup> a 4.<sup>a</sup> série" da rede oficial de ensino do primeiro grau (Relatório FAE 1983:26).

Como material escolar básico são listados nos Relatórios da Fundação: apontador, borracha escolar, caderno escolar, caneta esferográfica, lápis preto, régua.

PROGRAMA DE BOLSAS DE ESTUDO de primeiro e segundo graus: "visa complementar a oferta de oportunidade de acesso à escola, concedendo bolsas de estudo a alunos carentes de recursos financeiros, de 5.<sup>a</sup> a 8.<sup>a</sup> série do primeiro grau e todas as séries do 2.<sup>o</sup> grau, em estabelecimentos particulares de ensino regular, onde a rede pública não absorva a demanda" (Scárdua, 1983:8).

A seleção e concessão das bolsas se fazem mediante levantamento de carência sócio-econômica, segundo índices definidos através da renda familiar mensal bruta, do número de pessoas que constituem o grupo familiar, de estudos sobre gastos com aluguel, com financiamento de casa própria, etc.

PROGRAMA DE BOLSAS DE TRABALHO para alunos de cursos profissionalizantes de segundo grau: "visa financiar os custos indiretos da escolarização proporcionando aos estudantes desta etapa, desprovidos de condições financeiras, oportunidades de treinamento profissional através de atividades remuneradas em áreas correlatas ao curso que frequenta, em órgãos ou entidades públicas ou privadas ou na própria escola" (Scárdua, 1983:24).

PROGRAMAS DE RESIDÊNCIAS ESTUDANTIS: visa "atender às necessidades de moradia dos estudantes financeiramente carentes, de primeiro e segundo graus, que buscam os centros urbanos visando a continuidade de seus estudos". A FAE auxilia financeiramente na instalação e manutenção dessas residências. (Relatório FAE, 1983:25).

PROGRAMA DE MATERIAL ESCOLAR E OBRAS DE CONSULTAS: visa "a produção e comercialização, a preços reduzidos, de uma linha própria de itens de material escolar básico e de obras de consulta e referência. (Relatório FAE, 1983:32).

Analisando os Relatórios de Atividades e outros documentos da FAE de 1983 a 1988, verificamos que alguns de seus Programas sofreram transformações tanto em sua denominação como em sua estruturação, assim como outros Programas foram criados no âmbito da Fundação no período por nós analisado.

Assim, como já assinalamos, o Programa do Livro Didático, a partir de agosto de 1985 passou a denominar-se Programa Nacional do Livro Didático, destinado a alunos da escola pública de primeiro e segundo graus, desenvolvido em convênios com as Secretarias de Educação Estaduais.

O Programa de Módulos Escolares, a partir de 1986, foi progressivamente absorvido pelo Programa Nacional de Material Escolar - PNME, envolvendo a distribuição de módulos de material didático-pedagógico para o aluno (caderno, lápis, borracha, apontador, lápis de cor); para o professor (cadernos universitários com 80 folhas, lápis, borracha, caneta, apontador e pasta de polietileno); para a sala de aula (folhas de papel semi-kraft, papel almaço, apagador, giz branco e colorido, régua, pincel atômico, etc); e para a escola (materiais permanentes e de consumo, além de obras de referência e consulta: mapas, dicionários, gramáticas, atlas; arco de plástico para educação física, etc). (Relatório FAE, 1986:32).

O "Programa de Vendas", executado através de uma rede de Postos de Venda de material da FAE, instalados em vários pontos do território nacional, constitui-se uma ação complementar ao PNME. Assim como o "Programa de Editoração", que tem por objetivo a publicação de obras de referência didáticas e paradidáticas, em caráter supletivo, para venda à população estudantil.

Os postos de venda têm como objetivo comercializar junto à população em geral, material escolar a preços menores que os de mercado.

Ainda podemos destacar, entre os desenvolvidos pela FAE, os denominados "Programas de Ações Sócio-Educativas" ou "Programas Especiais", a saber:

- PROJETO GETAT - Grupo Executivo das Terras do Araguaia/Tocantins.

Consta dos Relatórios de 1983 a 1986, tendo como um dos objetivos a "prestação de cooperação técnica objetivando uma orientação sócio-educacional aos professores da área do GETAT no treinamento referente ao material escolar e didático". (Relatório FAE, 1983:34).

O Projeto é resultado de convênio firmado entre os Ministérios da Educação, Extraordinário para Assuntos Fundiários e do Interior. Abrange municípios rurais do Pará, Maranhão e Goiás.

O Relatório de 1987 não menciona o Projeto GETAT. Aparece, ao lado do EDURURAL e do Monhangara, o Projeto de Educação Comunitária, a cargo do Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro - IRHJP, com o objetivo geral de: "atuar na capacitação de educadores, fundamentada nos princípios de participação comunitária visando à melhoria da qualidade do ensino e dos serviços prestados pelos sistemas educacionais". (Relatório FAE, 1987: 54). Este Projeto inclui as ações do Programa de Inovação e Mudança na Pre-

paração de Educadores para a Melhoria da Qualidade da Educação - Rede PICPEMCE, em decorrência de um acordo entre a UNESCO/OREALC e a FAE.

- PROGRAMA EDURURAL/NE - III ACORDO MEC/BIRD - Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste.

Está presente nos Relatórios de 1984 a 1987, com os objetivos: "expandir as oportunidades educacionais; melhorar as condições do ensino no meio rural; fortalecer o processo de planejamento e administração educacional" (Relatório FAE, 1984:34). Abrangendo 250 municípios da Região Nordeste, implica no desenvolvimento de diversos projetos como Projetos de Capacitação de Recursos Humanos, de Expansão e Melhoria da Rede Física, de Desenvolvimento de Currículo e Supervisão, de Material de Ensino e Aprendizagem, de Alimentação Escolar e Fortalecimento dos Órgãos Municipais de Educação. O Programa originou-se de uma política de cooperação do Governo Federal com a região Nordeste "e vem sendo executado, desde 1980, com financiamento parcial do BIRD", como se explicita no Relatório de 1987 (p. 50).

Durante o ano de 1987, o EDURURAL viveu sua fase final de execução, a qual foi planejada para o período de 1980 a 1985 (Relatório FAE, 1985:19).

- PROGRAMA MONHANGARA - V ACORDO MEC/BIRD - Programa de Educação Básica nas Regiões Norte e Centro-Oeste.

Este programa está registrado nos Relatórios de 1984 a 1988, com os objetivos: "adequar a rede física das escolas; treinar recursos humanos; ofertar material de ensino-aprendizagem; aumentar a produtividade do sistema escolar e a qualidade do aprendizado, reduzindo a evasão e a repetência nas séries iniciais do primeiro grau; (...) assegurar o fortalecimento institucional dos órgãos participantes do Programa" (Relatório FAE, 1984, p.34 e 35). Resulta de um acordo de financiamento entre o MEC e o Banco Mundial - BIRD.

Desde a instituição da FAE, em 1983, até 1988, período por nós analisado, novos Programas foram criados, a saber:

- PROGRAMA DE SALA DE LEITURA: instituído pela Resolução n.º 14, de 26 de julho de 1984, do Conselho Deliberativo da FAE.

Tem como principal objetivo "oferecer a alunos do primeiro grau da rede oficial de ensino oportunidade de acesso à literatura infanto-juvenil, jornais e revistas, possibilitando o desenvolvimento da postura analítica e do senso crítico", através da criação nas escolas, de espaços alternativos, mais descontraídos, em relação às tradicionais acomodações já existentes nas bibliotecas. (Relatório FAE, 1984:31).

- PROGRAMA DE SAÚDE DO ESCOLAR: instituído pela Resolução n.º 20, de 24 de outubro de 1984, do Conselho Deliberativo da FAE.

O principal objetivo do mesmo é "estender ao escolar do primeiro grau e a sua família ações preventivas e curativas, nas áreas de medicina geral, odontologia e oftalmologia, contribuindo para a redução das taxas de evasão e repetência, ocasionadas por doenças (...). Suas ações estão sendo desenvolvidas por agentes de saúde e/ou professores, adequadamente treinados, em articulação e com o apoio da Rede Básica de Saúde, na área, com utilização de tecnologia simplificada". (Relatório FAE, 1984:34).

- PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DOS IRMÃOS DOS ESCOLARES

Em funcionamento desde julho de 1986, também conhecido como "Programa dos Irmãozinhos"<sup>12</sup>, "decorre de uma decisão do Governo, dentro do Plano de Prioridades Sociais, de atender as crianças, na faixa etária de 04 a 06 anos, que se encontram fora da escola" (Relatório FAE, 1986:13).

Tem por objetivo fornecer, durante todos os dias úteis do ano, uma refeição às crianças em idade pré-escolar (04 a 06 anos) que tenham irmãos matriculados na rede oficial de ensino de primeiro grau ou em entidades assistenciais.

---

<sup>12</sup> É com esta denominação que aparece no Relatório Anual da FAE de 1986, p. 13.

## - PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Refere-se essencialmente às atividades do Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro - IRHJP, órgão integrante da estrutura organizacional da FAE, que atua na linha de desenvolvimento de estudos e pesquisas, dirigidos às áreas de Recursos Humanos, Educação Comunitária, Educação Nutricional, Tecnologia Educacional, etc, como se observa nos Relatórios anuais da FAE. Como assinalamos anteriormente, este Instituto, criado em 1955, foi incorporado à estrutura da FAE em 1983.

Após termos relatado as condições de surgimento da Fundação de Assistência ao Estudante, suas características, suas finalidades e sua organização, desenvolveremos na seção seguinte a análise da política educacional do período por nós focalizado - 1983 a 1988, inserindo o surgimento da FAE neste contexto.



## CAPÍTULO II

### "A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A POLÍTICA DA FAE"

#### I. A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO PERÍODO

Localizando-se no final do período militar e avançando no chamado "período de transição democrática" (1985-1989), a análise do aparecimento e funcionamento da FAE exige um apanhado geral da política educacional desenvolvida depois do Golpe de Estado de 1964, à medida que, em termos de processo histórico, a política educacional pós 1985 se constitui num legado daquele período. Em termos formais, o regime político ditatorial exercido pelos militares se encerra com a vitória, no Colégio Eleitoral, de um presidente civil para a presidência da República em 1985, caracterizando o período denominado "Nova República".

Por não ser este o objeto final do nosso trabalho, não nos aprofundaremos nesta análise e nos utilizaremos de estudos recentemente publicados<sup>1</sup>. Tais estudos demonstram, basicamente, que a política educacional pós 64 privilegiou o topo da pirâmide social, ao mesmo tempo em que contribuiu marcadamente para a

---

<sup>1</sup> Especialmente Cunha, L.A. - "Educação, Estado e Democracia no Brasil", 1991; Germano, W. - "Estado Militar e a Educação no Brasil: 1964-1985", 1990; Neves, L.M.W. - "O Salário-Educação e os Programas de Bolsas de Estudo", 1988; Vieira, E. - "Estado e Miséria Social no Brasil", 1985. Também foram de muita valia: Saviani, D. - "Política e Educação no Brasil", 1987; Freitag, B. - "Política Social e Educação", 1985; Cunha, L.A. e De Góes, M. - "O Golpe na Educação", 1985, NEPP, "Relatório sobre a Situação Social do País", 1985 a 1987; Anais das CBEs no período.

exclusão das classes populares. Esta política setorial não poderia ter um caminho diferente da orientação global governamental, refletindo a ênfase na acumulação do capital, e conseqüentemente na manutenção da desigualdade social. Nos 21 anos de Regime Militar o Estado brasileiro investiu menos em políticas sociais e mais em projetos essencialmente econômicos, intensificando, ao mesmo tempo, as ações com fins repressivos e desmobilizadores.

Durante o regime militar, a sociedade brasileira conviveu com fases de marcada repressão e outras de maior liberalização, reflexo das relações contraditórias estabelecidas entre as classes sociais, entre o Estado e setores oposicionistas, e entre as diferentes facções militares.

O ciclo de maior repressão, reconhecidamente, é o que se inicia em 1968, caracterizado especialmente pela decretação do AI 5, e que perpassa todo o Governo Médici (1969-1974). Durante o período um gigantesco aparelho repressivo foi acionado para combater a oposição exercida por setores da sociedade civil, principalmente estudantes, intelectuais e trabalhadores. Neste contexto foram propostos pelo Estado duas significativas reformas da educação brasileira: a reforma universitária (Lei 5.540 de 1968) e a do ensino de primeiro e segundo graus (Lei 5.692 de 1971). Em sintonia com a orientação do momento, em fevereiro de 1969, o Decreto 869 instituiu a cadeira de Educação Moral e Cívica, disciplina obrigatória no primeiro e segundo graus, com reconhecido conteúdo ideologizante, para fortalecer os princípios de segurança

nacional e de subserviência que se tentava impôr ao país.

A despeito da tentativa de se utilizar da política educacional como estratégia de hegemonia, com a valorização da educação no plano do discurso e procurando, assim, atrair o consenso de setores excluídos da economia e da sociedade brasileira, a efetivação das mesmas Reformas esbarra em fatores gerados pela própria política adotada pelo Estado de 1964, especialmente a escassez de verbas públicas para a educação, à medida que os investimentos eram canalizados predominantemente para setores ligados à acumulação de capital, gerando um descomprometimento com a escola pública e conseqüente favorecimento da privatização da educação.

O ciclo de maior liberalização inicia-se com a chamada "distensão" promovida pelo Governo Geisel (1974-1979) e prolonga-se com a "abertura" do Governo Figueiredo (1979-1985), com a revogação do AI 5 e a concessão da Anistia aos presos e exilados políticos. Esta fase é acompanhada - e também reflexo - do período de crise do Estado Militar, para o qual concorreram diversos fatores, entre eles: falência do modelo capitalista adotado pós 64, explodindo a crise do "milagre econômico" em fins de 1973; divergências no interior das próprias classes dominantes; divergências mais acentuadas entre as diferentes facções militares; significativas vitórias nas eleições de 1974 (e nas de 1976, 1978 e 1982 também) alcançadas pelo partido de oposição, o MDB.

Em meados da década de 70, a sociedade civil encontra condições de se organizar, de se articular contra a ditadura

militar, o que se traduz em fatos como: surgimento da imprensa alternativa (jornais Opinião, Movimento, Pasquim); ocorrência de greves operárias a partir de 1977; organização de movimentos sociais nas periferias urbanas e dos trabalhadores sem terra; reorganização da UNE, mesmo na ilegalidade; enfim, movimentos de repúdio à ditadura militar reunindo entidades como OAB, SBPC, ABI, setores da Igreja Católica, sindicatos, associações de professores, etc.

No campo da educação a reorganização da cultura é ativada através da criação de vários cursos de Pós-Graduação, do surgimento de entidades com o objetivo de colocar em discussão temas significativos para a educação brasileira, como o CEDES e a ANPED, criados em 1978, a ANDE, criada em 1979, etc.

A despeito das diferenciações na forma de atuação do Estado, durante o Regime Militar, sistematicamente, os setores sociais recebem menor atenção em termos de destinação de verbas, apesar de eleitos como prioritários nos discursos oficiais. O Estado estabelece um conjunto de políticas sociais "com vistas não somente a 'prevenir' e 'compensar' as carências provocadas pelo processo de acumulação, mas também visando legitimar-se perante o amplo setor popular e mesmo da 'classe média', bem como, no limite, servir de suporte à própria acumulação" (Germano, 1990: 121).

Em relação à educação, especificamente, ocorreram reformas

pontuais em governos de oposição eleitos em 1982<sup>2</sup>: "nos quatro estados do centro-sul [Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro] onde o PMDB elegeu três governadores, e o PDT um, vieram a ser implementadas políticas educacionais que, por vários aspectos, representaram uma efetiva ruptura com as dos governos militares. Em comum, tinham todas elas a ênfase no ensino público e a democratização da educação, no sentido de fazê-la acessível e de boa qualidade para as crianças e os jovens das classes populares" (Cunha, 1991:108). Mas, independentemente de terem conseguido ou não atingir os objetivos propostos nestes Estados, o quadro geral da educação brasileira permanece basicamente o mesmo.

O advento da "Nova República" trouxe, mais do que resultados efetivos, tentativas de alteração dessa situação, o que efetivamente não ocorreu. "Após três anos de acompanhamento do governo civil da Nova República, é possível afirmar a inexistência de uma política de Educação nacional articulada. Enquanto 1985 representou o ano do discurso - diagnósticos, comissões, propostas - e das possibilidades de mudanças, em 1986 observa-se a discrepância entre o discurso e a prática. Esta situação é mantida, se não acentuada, em 1987, apesar do aumento da participação do Ministério da Educação - MEC, nos recursos da União" (NEPP, 1989:385).

---

<sup>2</sup> Sobre o tema, ver o abrangente trabalho de Cunha, L.A., "Educação, Estado e Democracia no Brasil", Cortez Ed, EDUFF, FLACSO, 1991.

Dados oficiais demonstram que, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, em 1988, a população brasileira era constituída de 41% de crianças e adolescentes entre zero e 17 anos de idade, dos quais cerca de 30,6% viviam em famílias com uma renda familiar per capita de até 1/4 do salário mínimo, ou seja, em situação de "miséria"; 23,4% se encontravam em "situação de pobreza", com uma renda mensal inferior a meio salário mínimo. No conjunto, 54% das crianças e adolescentes do país se encontravam em situação de extrema pobreza, dificultando assim "o cumprimento dos preceitos legais de frequência à escola das crianças entre 7 e 14 anos, e de proibição de qualquer trabalho a menor de 14 anos, exceto na condição de aprendiz". (MEC, 1990:33).

Utilizando-se de diversos mecanismos, promovendo reformas educacionais, incorporando a participação social a nível de discurso e de intenções, o Estado demonstra preocupação com a equidade social, com melhor atendimento a todo cidadão, ao mesmo tempo em que se dá uma violenta concentração de renda no país e permanecem intocados os mecanismos básicos geradores desta concentração.

Em termos gerais, quando da promulgação da Constituição em outubro de 1988, alterando alguns pontos importantes para a educação brasileira, o que encontramos é um quadro que pode ser assim resumido:

- apesar da expansão da matrícula no primeiro grau, boa parte (quase 18%) da população em idade escolar estava fora da escola em 1988: enquanto a taxa de escolarização da população de 07 a 14 anos era de 84,2% em 1980, em 1988 era de 82,2%. (MEC, 1990:35).
- os índices de evasão e repetência se mantiveram altos. "(...) A probabilidade de o aluno alcançar a 4.<sup>a</sup> série é de 82%, embora seja de apenas 48% a probabilidade de alcançar a 8.<sup>a</sup> série". (Cunha, 1991:36);
- a expansão das matrículas nas escolas públicas de segundo grau, foi pequena em proporção à do primeiro grau. Em contrapartida, a rede privada de segundo grau se expande acentuadamente, criando-se uma relação perversa em que o melhor ensino é ministrado pela mesma rede para a população de mais alta renda possibilitando-lhe acesso às universidades públicas, reconhecidamente de melhor qualidade, em detrimento da população de baixa renda matriculada na rede pública de segundo grau em absoluta deterioração;
- grande expansão da rede privada também de 3.<sup>o</sup> grau;
- deterioração dos salários dos professores, de suas condições de trabalho e das próprias condições físicas das instalações escolares;
- apesar de ser a segunda área de maior gasto das despesas sociais do governo em 1987 (NEPP, 1989), os recursos para educação ainda se mostram insuficientes e indiscutivelmente mal empregados.

Em síntese, o acesso e a permanência na escola pública da população escolarizável como um todo, que se deram de forma desigual com acentuada exclusão dos mais pobres, são coerentes com o quadro de desigualdade social da sociedade brasileira no período.

Uma das características mais marcantes da direção dada à política educacional foi a crescente privatização da educação brasileira. Ao lado do controle político, ideológico e até mesmo curricular das escolas dos diferentes graus de ensino no período militar, os mecanismos que facilitaram e estimularam a investida privatizante confirmam a perspectiva de colocar a educação a serviço da acumulação do capital, basicamente.

É importante ressaltar que a tendência à privatização já apareceu em outros períodos da história da sociedade brasileira, mas a partir de 1964 dá-se a expansão brutal das empresas educacionais. Educação tornou-se, efetivamente, um ótimo negócio, altamente lucrativo. E o que vemos é o Estado não só se desobrigando em relação a escola pública, mas também criando meios de legalizar a transferência de verbas públicas para a rede privada.

Um exemplo claro disso é a alteração que a Constituição de 1967 trouxe em relação à de 1946: suprimiu-se a obrigatoriedade da aplicação de percentuais mínimos da receita tributária em educação por parte da União e Estados, a qual foi mantida somente em relação aos municípios (20%)<sup>3</sup>. E, ainda mais, mesmo reconhecendo a educação

---

<sup>3</sup> O que é mantido pela Emenda Constitucional no. 01 de 1.969, assinada pela Junta Militar.



como um "direito de todos e dever do Estado", abriu-se espaço para a privatização com a garantia de que "o ensino é livre à iniciativa particular a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudo" (artigo 176, § 2).

Na mesma direção a Lei 5.692 de 1.971, através do artigo 87, revogou o artigo 92 da Lei 4.024 de 1.961 que dizia: "a União aplicará anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino 12%, no mínimo, de sua receita de impostos e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, 20%, no mínimo". Também só em relação aos Municípios foi mantido o índice de destinação de verbas.

A intensa pressão exercida através de artigos, debates, conclusões de congressos, moções por parte de educadores e associações de educação, e, principalmente, a renovação dos membros do Congresso Nacional com as eleições de 1.982, possibilitaram a aprovação do projeto de reforma constitucional do Senador João Calmon que restabelecia a vinculação automática de verbas para o ensino. Nestes termos, a partir de 1983 a Constituição passou a determinar que o Governo Federal gastasse não menos que 13% em educação, o Estadual e o Municipal, não menos que 25% da receita de impostos. Apesar de não explicitar o que sejam despesas com ensino público, e de também, na prática, ocorrer a inclusão de atividades não propriamente de ensino nestes gastos, a medida representou significativa vitória para o sistema educacional.

Os gastos do Estado brasileiro com educação caem acentuadamente a partir de 1967, (Melchior, 1987:64-70), atingindo os mais baixos índices no Governo Médici, em 1970, quando somente 4,76% do total das despesas da União foram alocados para a educação. Ainda segundo os dados apresentados por Melchior, no período de 1965-1982, a função Educação e Cultura ocupou a 6.ª posição, correspondendo a 8,71% do total das despesas da União no período. Em pior situação ainda, estavam as funções Saúde e Saneamento (9.ª), Trabalho (10.ª), Habitação e Urbanização (15.ª). Em contrapartida, a função Defesa Nacional e Segurança Pública ocupava a 3.ª posição, consumindo 13,6% das despesas. Em 1.ª e 2.ª posição alocaram-se Administração e Planejamento Global e Desenvolvimento Regional, respectivamente.

Com estes dados, Melchior chama atenção para o fato de que as funções sociais, incluídas a Assistência e Previdência Social, receberam apenas 25,2% no seu conjunto; enquanto que as três primeiras funções citadas - Administração e Planejamento Global, Desenvolvimento Regional e Defesa Nacional e Segurança Pública - consumiram 58,6% das despesas da União no período de 1965-1982.

Os mecanismos criados para financiar a educação pública, transformaram-se em canais de transferência de verbas públicas para os grupos empresariais privados da educação. É o caso do Salário-Educação (1964), FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (1974), FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social (1982), Crédito Educativo, as bolsas MEC-MPAS (Ministério da Educação e

Cultura - Ministério da Previdência e Assistência Social), etc. Sob a forma de bolsas de estudo, isenção de impostos, empréstimos subsidiados para a construção de equipamentos escolares, e outros meios, estas iniciativas oficiais significaram, na prática, caminhos para favorecer ainda mais a crescente privatização da educação.

O mau uso e a privatização das verbas públicas alcançaram tamanha repercussão que em 1976, a própria USAID ameaçou suspender os financiamentos de projetos educacionais no Brasil porque, além de o governo brasileiro usar as verbas externas para diminuir os gastos públicos com educação, "estaria havendo uma drenagem de recursos públicos para instituições particulares: 1% do total de recursos alocados no 1.º grau, 40% do total de gastos com o 2.º grau e 39% com o superior estariam sendo transferidos para estabelecimentos particulares" (Cunha, 1985:51).

Os grupos privatistas cresceram vertiginosamente, ampliando seu poder na esfera das decisões quanto à educação e expandindo suas instalações, a ponto de alguns grupos se transformarem em enormes redes de ensino e outras atividades a partir, em muitos casos, de apenas um Colégio. Por exemplo: Universidade Gama Filho (RJ), Grupo Objetivo (SP), Faculdades Metropolitanas Unidas-FMU (SP), etc.

Em seu trabalho sobre as Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU<sup>4</sup>, Carlos Benedito Martins demonstra claramente como se deu o

---

<sup>4</sup> Martins, Carlos B., "Ensino Pago: um retrato sem retoques", Global Ed., 1981.

surgimento e expansão desta instituição no bojo da ampliação da investida privatista na educação superior brasileira após 1964. "Ao apoiar a criação de estabelecimentos superiores particulares, o Estado inclinou-se para uma política de rentabilidade, ou seja, uma ampliação das chances educacionais para setores das camadas médias urbanas, sem envolver-se com seu custo".(...) "Esta ampliação, realizada basicamente pela iniciativa privada, não "democratizou" o sistema educacional superior, uma vez que incorporou apenas um público de classe média que teve que financiar o custo desta inclusão. O espaço que o Estado pós-64 abre para o ensino particular superior estava na sua lógica de "democratizar" e "modernizar" este sistema de ensino sem desviar seus recursos financeiros para esta área" (Martins, 1981: 69 e 199).

Assim, além de diminuir seus investimentos na escola pública, o Estado brasileiro transfere recursos para a iniciativa privada, numa intrincada rede de transações que estimulam a corrupção no setor.

Entre os mecanismos utilizados para transferência de recursos públicos para a rede privada, o salário-educação e a compra de bolsas de estudo pelo Estado são dos exemplos mais significativos.

O salário-educação, contribuição patronal criada em 1964 "com a finalidade de suplementar os recursos públicos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, apesar de constituir, ainda hoje, uma importante fonte de financiamento da rede oficial

de ensino, vem mostrando, progressivamente, que está se tornando um instrumento poderoso de sustentação da rede particular, além de configurar um veículo de amaciamento de tensões no conflito patrão-empregado, no âmbito das empresas". (Neves, 1988:178).

A idéia de contribuição das empresas para as despesas com escolarização de seus empregados aparece pela primeira vez, no Brasil, em termos legais, na Constituição de 1934, a qual foi abandonada pelo golpe de 1937, que outorgou nova Constituição. A de 1946 retoma a idéia, mas a regulamentação do mesmo dispositivo constitucional só aconteceu com a Lei n.º 4.440, de outubro de 1964. Inicialmente, a contribuição era de 1,4% sobre a folha de pagamento da empresa. No início dos anos 80, este índice passou para 2,5%.

As empresas podiam optar, em relação à aplicação desta alíquota, entre duas sistemáticas: ou recolhiam o montante aos cofres públicos que faziam a aplicação no sistema educacional, ou aplicavam este percentual diretamente na manutenção do ensino próprio, com a aquisição de vagas em escolas particulares, ou em indenização pelos gastos com educação dispendidos pelos empregados da empresa. Esta segunda modalidade refere-se ao Sistema de Manutenção do Ensino - SME.

Nestes termos, a própria legislação previa saídas interessantes para iniciativas privatistas, na medida em que facilitava à empresa a isenção do recolhimento do salário - educação, principalmente através de convênios com escolas particulares através de concessão de bolsas de estudo, aspecto em

que foi aplicado mais intensamente o montante deste imposto.

Muitos convênios e acordos duvidosos foram feitos, em negociações que favoreciam as duas partes, sendo denunciadas situações em que a empresa obtinha da escola um recibo com valor maior ao que realmente havia sido aplicado em bolsas de estudo, e a escola forjava uma lista de alunos beneficiados, que, em muitos casos, ainda pagavam uma "complementação" para a mesma escola. "Segundo dados do próprio Ministério da Educação, esse agenciamento empresa-escola foi responsável pelo desvio de cerca de 40% dos recursos devidos por conta do salário-educação. Em 1983, no Estado do Rio de Janeiro - os dados ainda são do ministério - a estimativa é de que foram concedidas 150 mil "bolsas-fantasmas", representando um roubo de cerca de 4 bilhões de cruzeiros, feitos por 210 escolas". (Cunha, 1985:45).

A denúncia de fraudes pela imprensa nacional, as intensas críticas ao escoamento dos recursos do salário-educação para a rede privada, por parte de educadores, pesquisadores, políticos que defendiam a escola pública, resultaram em alterações propostas pelo MEC, no Governo Figueiredo, no início dos anos 80.

Em 1983, algumas medidas legais no sentido de alterar a sistemática da aplicação do salário-educação, visaram essencialmente "restringir a aquisição de vagas nas escolas particulares a empregados e filhos destes, eliminando-se, como possíveis beneficiários, os alunos da comunidade, ou seja, qualquer estudante já matriculado na rede privada de ensino". (Neves, 1988:

179).

A possibilidade de oferecer bolsas ou descontos usando recursos do salário-educação a "alunos da comunidade", isto é, sem qualquer vinculação com a empresa, sempre foi altamente vantajosa para as escolas privadas. Consistia num mecanismo para atrair clientela e também para assegurar menor evasão ou rotatividade de alunos. E, por isso mesmo, as determinações do MEC, bloqueando os benefícios a "alunos da comunidade", provocaram violentas reações dos proprietários de escolas, com a publicação de manifestos incisivos alertando para o perigo de fechamento de muitas escolas privadas e saindo em defesa dos que seriam expulsos da escola por não contarem com tais benefícios, etc. A FENEN (Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino) publicou, em dezembro de 1984, um documento intitulado "A questão do salário-educação", que se constituiu numa enfática defesa da privatização do ensino nacional.

A reação foi tão intensa que resultou na retração do MEC. Foram suspensas as medidas anunciadas até dezembro de 1986, mantidas algumas referentes ao maior controle quanto à aplicação do salário-educação. O benefício para os "alunos da comunidade" continuou vigorando.

As medidas mostraram-se apenas paliativas e, apesar do maior controle, foi para o SME - Sistema de Manutenção de Ensino, que se dirigiu o maior volume de contribuição do salário-educação por parte das empresas. Dados de 1986 demonstram que "2,5 a 3 milhões de empresas cadastradas no IAPAS recolheram mensalmente, no

corrente ano, aproximadamente 320 milhões de cruzados para o salário-educação, enquanto apenas as 40.000 maiores optaram por aplicar sua contribuição patronal no SME, perfazendo um total mensal de 600 milhões de cruzados, isto é, quase o dobro do volume de recursos que foram encaminhados diretamente à manutenção do ensino público". (Neves, 1988:181).

A preferência pela aplicação no SME parece ter como principal motivo o reinvestimento da contribuição em cursos próprios, para treinamento de recursos humanos, o que beneficia diretamente a produtividade da empresa. Ao mesmo tempo, ao optar, de forma direta, pelo investimento em gastos com a educação de seus empregados e familiares, a empresa acaba por reforçar uma política de caráter assistencialista, que se reflete na relação empregado-empregador, com prováveis vantagens para a "beneficiadora".

O salário-educação tem sido constantemente alvo de polêmicas discussões por parte de vários setores da sociedade, mas as medidas estatais em relação à sua sistemática têm se restringido a corrigir algumas distorções, não enfrentando o seu efeito prático de reforçar a tendência privatizante da educação.

Ressalte-se ainda que a ampliação da rede privada coexiste e se alimenta da crescente desobrigação do Estado em relação à escola pública e a conseqüente deterioração desta última.

Por outro lado e como já mencionamos, mecanismos também valiosos para a manutenção da rede privada de ensino são os vários Projetos de Bolsas de Estudo existentes.



É possível destacar algumas iniciativas governamentais de concessão de bolsas destinadas, em princípio, à clientela carente não absorvida pela rede escolar pública:

.Bolsas de Estudo da FAE - (Fundação de Assistência ao Estudante): distribuídas a partir do Gabinete do Ministério da Educação, sendo repassadas, em sua maioria, aos deputados federais e senadores para que façam sua distribuição.

São muitas as denúncias de fraude em relação a esta sistemática de distribuição de bolsas de estudo, sendo que "durante uma visita de supervisão do Programa a três escolas do Rio de Janeiro, ficou comprovado que, das 1.582 bolsas pagas pela FAE em 1985, no valor de 903.600 cruzados, apenas 110 correspondiam a alunos regularmente matriculados naquelas escolas". (Neves, 1988:182).

.Bolsas de Estudo do MEC/MPAS (Ministério da Previdência e Assistência Social) também administradas pela FAE.

Através deste Programa o MEC salda a dívida das escolas privadas junto ao MPAS, e, em contrapartida estas escolas, em débito agora com o MEC, amortizam suas dívidas através da concessão de bolsas de estudo num prazo bastante dilatado. Também em relação ao imposto sobre serviços e ao imposto predial devido pelas escolas, estabelece-se um esquema de "bolsas de compensação": ao invés de pagar os impostos devidos, as escolas comunicam à Secretaria da Educação estadual o número de bolsas de compensação que oferecerão para saldar suas dívidas.



Tanto na esfera federal como na estadual, esta forma de amortização de dívidas é altamente interessante para as instituições privadas de ensino, que se vêem, assim, livres de grandes desembolsos. A partir de 1980, diversas tentativas de regulamentação ou de melhor controle para as mencionadas transações foram ensaiadas a nível legal, mas não erradicaram efetivamente tal prática. Trata-se, na verdade, da transferência de recursos públicos para o setor privado sob a forma de bolsas de estudo, além das mesmas, pela forma como são distribuídas, se constituírem em instrumento de clientelismo político.

Assim, mecanismos como estes, de incentivo à rede privada, comprometem ainda mais a deterioração da rede pública educacional brasileira.

Como já dissemos, no período focalizado, a política educacional desenvolvida traz como resultado um sistema antidemocrático, gerando uma rede pública menos abrangente e menos eficiente do que poderia e precisaria ser, a fim de desempenhar efetivamente a função de política social preventiva em relação à iniquidade social.

Após traçarmos um quadro geral da educação no período sobre o qual estamos trabalhando mais intensamente, de 1983 a 1988, examinaremos o surgimento da FAE no contexto das políticas sociais, e por conseguinte, da política educacional desenvolvida no período.

nutricional, assim como coordenar as atividades de aquisição, distribuição e controle de qualidade dos produtos alimentares".

7. Diretoria de Planejamento (art. 17.º)

"formular propostas de políticas e de diretrizes para o sistema de assistência ao educando, bem como definir instrumentos e acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas".

8. Diretoria de Apoio Complementar (art. 22.º)

"desenvolver as políticas de apoio complementar ao processo de escolarização".

9. Departamento Financeiro (art. 25.º)

"executar as atividades relativas à execução orçamentária, financeira e contábil".

10. Departamento Pessoal (art. 29.º)

"executar as atividades relativas à administração do pessoal da FAE".

O Presidente do Conselho Fiscal será escolhido pela maioria simples dos seus membros.

Os Conselhos Deliberativo e Fiscal terão "normas próprias de funcionamento, por eles aprovadas", conforme consta das Disposições Transitórias (art. 44.º) do Regimento Interno da FAE.

Desde sua criação até 1990, foram presidentes da FAE:

- . João Felício Scárdua - de 1983 a 1985
- . Carlos Pereira de Carvalho e Silva - de 1985 a 1989
- . Maurício Barros Toscano - de fevereiro a abril de 1989
- . Avelino João Miotto - abril de 1989 (ficou 22 dias no cargo)
- . Agostinho Celso Cilento Giusti - de maio de 1989 a maio de 1990

Em termos de organização, a FAE objetiva descentralizar cada vez mais a execução de seus Programas, fortalecendo suas representações nas Unidades Federadas e transferindo gradualmente para Estados e Municípios, responsabilidades implicadas nesta questão.

Esta perspectiva é reiteradamente colocada nos Relatórios Anuais da Fundação, assim como é explicitamente colocada no discurso do primeiro presidente da FAE: "a par da implementação dos programas que passou a executar, a FAE está procedendo a uma ampla avaliação e modernização organizacional e operacional das estruturas que absorveu, onde o aspecto central é o papel da FAE de coordenar e ordenar todas as ações de assistência ao estudante, ao

tempo em que dá início a um processo criterioso e gradual de delegação aos Estados e Municípios das tarefas de execução propriamente ditas, ajudando a criar nas Unidades Federadas as condições básicas indispensáveis para que possam assumir tais responsabilidades". (Scárdua, 83:9).

#### IV. OS PROGRAMAS DA FAE

A Fundação de Assistência ao Estudante, na época de sua criação,<sup>11</sup> assumiu a responsabilidade de execução dos:

- . Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE
- . Programa do Livro Didático - PLID
- . Programa de Módulos Escolares - PME
- . Programa de Bolsas de Estudo - PRO-BE
- . Programa de Bolsas de Trabalho - PRO-BT
- . Programa de Residências Estudantis - PRO-RE
- . Programa de Material Escolar e Obras de Consultas

Os objetivos essenciais dos referidos Programas são:

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: fornecer alimentação a pré-escolares e escolares do primeiro grau matriculados na rede oficial de ensino e particular, e de caráter filantrópico. O

---

<sup>11</sup> As alterações sofridas pelos Programas ao longo do período por nós analisado - quanto à denominação, ampliação, extinção - serão assinaladas oportunamente.

primeiro Relatório Anual da Fundação assinala: "cabe ao PNAE oferecer alimentação em quantidade e qualidade adequadas, buscando assegurar condições desejáveis de nutrição e, concomitantemente, de saúde, propiciando a conseqüente melhoria do processo de aprendizagem e a permanência da criança na escola, o que vem a se constituir em importante fator na contenção da evasão escolar. A amplitude de atendimento social a que a FAE busca atingir, reflete a preocupação do Governo Brasileiro em estender os benefícios do desenvolvimento sócio-econômico às populações carentes de baixo poder aquisitivo". (Relatório FAE 1983:14).

PROGRAMA DO LIVRO DIDÁTICO: doar livros didáticos diretamente às escolas de primeiro grau e suprir bibliotecas escolares, inclusive universitárias, através do sistema de co-edição com as editoras nacionais (Relatório FAE 1983:27).

Objetiva, também, a colocação no mercado, a preço reduzido, de obras publicadas pela própria FAE.

Desenvolve-se, basicamente, a partir dos Programas:

PLIDEF - Programa de Livro Didático para o Ensino Fundamental;

PLIDEM - Programa de Livro Didático para o Ensino Médio;

PLIDES - Programa de Livro Didático para o Ensino Superior e

PLIDESU - Programa de Livro Didático para o Ensino Supletivo.

O Programa teve sua denominação alterada para Programa Nacional de Livro Didático - PNLD, instituído pelo Decreto n.º 91.542, de

agosto de 1985 (anexo do Relatório FAE 1985). A partir de 1986, os Relatórios anuais suprimem a divisão PLIDEF, PLIDEM, PLIDES e PLIDESU, sendo as referências feitas, desde então, ao Programa como um todo.

PROGRAMA DE MÓDULOS ESCOLARES: "visa a distribuição gratuita de conjuntos de material escolar básico para atendimento aos alunos carentes de 1.<sup>a</sup> a 4.<sup>a</sup> série" da rede oficial de ensino do primeiro grau (Relatório FAE 1983:26).

Como material escolar básico são listados nos Relatórios da Fundação: apontador, borracha escolar, caderno escolar, caneta esferográfica, lápis preto, régua.

PROGRAMA DE BOLSAS DE ESTUDO de primeiro e segundo graus: "visa complementar a oferta de oportunidade de acesso à escola, concedendo bolsas de estudo a alunos carentes de recursos financeiros, de 5.<sup>a</sup> a 8.<sup>a</sup> série do primeiro grau e todas as séries do 2.<sup>o</sup> grau, em estabelecimentos particulares de ensino regular, onde a rede pública não absorva a demanda" (Scárdua, 1983:8).

A seleção e concessão das bolsas se fazem mediante levantamento de carência sócio-econômica, segundo índices definidos através da renda familiar mensal bruta, do número de pessoas que constituem o grupo familiar, de estudos sobre gastos com aluguel, com financiamento de casa própria, etc.

PROGRAMA DE BOLSAS DE TRABALHO para alunos de cursos profissionalizantes de segundo grau: "visa financiar os custos indiretos da escolarização proporcionando aos estudantes desta etapa, desprovidos de condições financeiras, oportunidades de treinamento profissional através de atividades remuneradas em áreas correlatas ao curso que frequenta, em órgãos ou entidades públicas ou privadas ou na própria escola" (Scárdua, 1983:24).

PROGRAMAS DE RESIDÊNCIAS ESTUDANTIS: visa "atender às necessidades de moradia dos estudantes financeiramente carentes, de primeiro e segundo graus, que buscam os centros urbanos visando a continuidade de seus estudos". A FAE auxilia financeiramente na instalação e manutenção dessas residências. (Relatório FAE, 1983:25).

PROGRAMA DE MATERIAL ESCOLAR E OBRAS DE CONSULTAS: visa "a produção e comercialização, a preços reduzidos, de uma linha própria de itens de material escolar básico e de obras de consulta e referência. (Relatório FAE, 1983:32).

Analisando os Relatórios de Atividades e outros documentos da FAE de 1983 a 1988, verificamos que alguns de seus Programas sofreram transformações tanto em sua denominação como em sua estruturação, assim como outros Programas foram criados no âmbito da Fundação no período por nós analisado.



Assim, como já assinalamos, o Programa do Livro Didático, a partir de agosto de 1985 passou a denominar-se Programa Nacional do Livro Didático, destinado a alunos da escola pública de primeiro e segundo graus, desenvolvido em convênios com as Secretarias de Educação Estaduais.

O Programa de Módulos Escolares, a partir de 1986, foi progressivamente absorvido pelo Programa Nacional de Material Escolar - PNME, envolvendo a distribuição de módulos de material didático-pedagógico para o aluno (caderno, lápis, borracha, apontador, lápis de cor); para o professor (cadernos universitários com 80 folhas, lápis, borracha, caneta, apontador e pasta de polietileno); para a sala de aula (folhas de papel semi-kraft, papel almaço, apagador, giz branco e colorido, régua, pincel atômico, etc); e para a escola (materiais permanentes e de consumo, além de obras de referência e consulta: mapas, dicionários, gramáticas, atlas; arco de plástico para educação física, etc). (Relatório FAE, 1986:32).

O "Programa de Vendas", executado através de uma rede de Postos de Venda de material da FAE, instalados em vários pontos do território nacional, constitui-se uma ação complementar ao PNME. Assim como o "Programa de Editoração", que tem por objetivo a publicação de obras de referência didáticas e paradidáticas, em caráter supletivo, para venda à população estudantil.

Os postos de venda têm como objetivo comercializar junto à população em geral, material escolar a preços menores que os de mercado.

Ainda podemos destacar, entre os desenvolvidos pela FAE, os denominados "Programas de Ações Sócio-Educativas" ou "Programas Especiais", a saber:

- PROJETO GETAT - Grupo Executivo das Terras do Araguaia/Tocantins.

Consta dos Relatórios de 1983 a 1986, tendo como um dos objetivos a "prestação de cooperação técnica objetivando uma orientação sócio-educacional aos professores da área do GETAT no treinamento referente ao material escolar e didático". (Relatório FAE, 1983:34).

O Projeto é resultado de convênio firmado entre os Ministérios da Educação, Extraordinário para Assuntos Fundiários e do Interior. Abrange municípios rurais do Pará, Maranhão e Goiás.

O Relatório de 1987 não menciona o Projeto GETAT. Aparece, ao lado do EDURURAL e do Monhangara, o Projeto de Educação Comunitária, a cargo do Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro - IRHJP, com o objetivo geral de: "atuar na capacitação de educadores, fundamentada nos princípios de participação comunitária visando à melhoria da qualidade do ensino e dos serviços prestados pelos sistemas educacionais". (Relatório FAE, 1987: 54). Este Projeto inclui as ações do Programa de Inovação e Mudança na Pre-

paração de Educadores para a Melhoria da Qualidade da Educação - Rede PICPEMCE, em decorrência de um acordo entre a UNESCO/OREALC e a FAE.

- PROGRAMA EDURURAL/NE - III ACORDO MEC/BIRD - Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste.

Está presente nos Relatórios de 1984 a 1987, com os objetivos: "expandir as oportunidades educacionais; melhorar as condições do ensino no meio rural; fortalecer o processo de planejamento e administração educacional" (Relatório FAE, 1984:34). Abrangendo 250 municípios da Região Nordeste, implica no desenvolvimento de diversos projetos como Projetos de Capacitação de Recursos Humanos, de Expansão e Melhoria da Rede Física, de Desenvolvimento de Currículo e Supervisão, de Material de Ensino e Aprendizagem, de Alimentação Escolar e Fortalecimento dos Órgãos Municipais de Educação. O Programa originou-se de uma política de cooperação do Governo Federal com a região Nordeste "e vem sendo executado, desde 1980, com financiamento parcial do BIRD", como se explicita no Relatório de 1987 (p. 50).

Durante o ano de 1987, o EDURURAL viveu sua fase final de execução, a qual foi planejada para o período de 1980 a 1985 (Relatório FAE, 1985:19).

- PROGRAMA MONHANGARA - V ACORDO MEC/BIRD - Programa de Educação Básica nas Regiões Norte e Centro-Oeste.

Este programa está registrado nos Relatórios de 1984 a 1988, com os objetivos: "adequar a rede física das escolas; treinar recursos humanos; ofertar material de ensino-aprendizagem; aumentar a produtividade do sistema escolar e a qualidade do aprendizado, reduzindo a evasão e a repetência nas séries iniciais do primeiro grau; (...) assegurar o fortalecimento institucional dos órgãos participantes do Programa" (Relatório FAE, 1984, p.34 e 35). Resulta de um acordo de financiamento entre o MEC e o Banco Mundial - BIRD.

Desde a instituição da FAE, em 1983, até 1988, período por nós analisado, novos Programas foram criados, a saber:

- PROGRAMA DE SALA DE LEITURA: instituído pela Resolução n.º 14, de 26 de julho de 1984, do Conselho Deliberativo da FAE.

Tem como principal objetivo "oferecer a alunos do primeiro grau da rede oficial de ensino oportunidade de acesso à literatura infanto-juvenil, jornais e revistas, possibilitando o desenvolvimento da postura analítica e do senso crítico", através da criação nas escolas, de espaços alternativos, mais descontraídos, em relação às tradicionais acomodações já existentes nas bibliotecas. (Relatório FAE, 1984:31).

- PROGRAMA DE SAÚDE DO ESCOLAR: instituído pela Resolução n.º 20, de 24 de outubro de 1984, do Conselho Deliberativo da FAE.

O principal objetivo do mesmo é "estender ao escolar do primeiro grau e a sua família ações preventivas e curativas, nas áreas de medicina geral, odontologia e oftalmologia, contribuindo para a redução das taxas de evasão e repetência, ocasionadas por doenças (...). Suas ações estão sendo desenvolvidas por agentes de saúde e/ou professores, adequadamente treinados, em articulação e com o apoio da Rede Básica de Saúde, na área, com utilização de tecnologia simplificada". (Relatório FAE, 1984:34).

- PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DOS IRMÃOS DOS ESCOLARES

Em funcionamento desde julho de 1986, também conhecido como "Programa dos Irmãozinhos"<sup>12</sup>, "decorre de uma decisão do Governo, dentro do Plano de Prioridades Sociais, de atender as crianças, na faixa etária de 04 a 06 anos, que se encontram fora da escola" (Relatório FAE, 1986:13).

Tem por objetivo fornecer, durante todos os dias úteis do ano, uma refeição às crianças em idade pré-escolar (04 a 06 anos) que tenham irmãos matriculados na rede oficial de ensino de primeiro grau ou em entidades assistenciais.

---

<sup>12</sup> É com esta denominação que aparece no Relatório Anual da FAE de 1986, p. 13.

## - PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS

Refere-se essencialmente às atividades do Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro - IRHJP, órgão integrante da estrutura organizacional da FAE, que atua na linha de desenvolvimento de estudos e pesquisas, dirigidos às áreas de Recursos Humanos, Educação Comunitária, Educação Nutricional, Tecnologia Educacional, etc, como se observa nos Relatórios anuais da FAE. Como assinalamos anteriormente, este Instituto, criado em 1955, foi incorporado à estrutura da FAE em 1983.

Após termos relatado as condições de surgimento da Fundação de Assistência ao Estudante, suas características, suas finalidades e sua organização, desenvolveremos na seção seguinte a análise da política educacional do período por nós focalizado - 1983 a 1988, inserindo o surgimento da FAE neste contexto.

## CAPÍTULO II

### "A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A POLÍTICA DA FAE"

#### I. A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO PERÍODO

Localizando-se no final do período militar e avançando no chamado "período de transição democrática" (1985-1989), a análise do aparecimento e funcionamento da FAE exige um apanhado geral da política educacional desenvolvida depois do Golpe de Estado de 1964, à medida que, em termos de processo histórico, a política educacional pós 1985 se constitui num legado daquele período. Em termos formais, o regime político ditatorial exercido pelos militares se encerra com a vitória, no Colégio Eleitoral, de um presidente civil para a presidência da República em 1985, caracterizando o período denominado "Nova República".

Por não ser este o objeto final do nosso trabalho, não nos aprofundaremos nesta análise e nos utilizaremos de estudos recentemente publicados<sup>1</sup>. Tais estudos demonstram, basicamente, que a política educacional pós 64 privilegiou o topo da pirâmide social, ao mesmo tempo em que contribuiu marcadamente para a

---

<sup>1</sup> Especialmente Cunha, L.A. - "Educação, Estado e Democracia no Brasil", 1991; Germano, W. - "Estado Militar e a Educação no Brasil: 1964-1985", 1990; Neves, L.M.W. - "O Salário-Educação e os Programas de Bolsas de Estudo", 1988; Vieira, E. - "Estado e Miséria Social no Brasil", 1985. Também foram de muita valia: Saviani, D. - "Política e Educação no Brasil", 1987; Freitag, B. - "Política Social e Educação", 1985; Cunha, L.A. e De Góes, M. - "O Golpe na Educação", 1985, NEPP, "Relatório sobre a Situação Social do País", 1985 a 1987; Anais das CBEs no período.

exclusão das classes populares. Esta política setorial não poderia ter um caminho diferente da orientação global governamental, refletindo a ênfase na acumulação do capital, e conseqüentemente na manutenção da desigualdade social. Nos 21 anos de Regime Militar o Estado brasileiro investiu menos em políticas sociais e mais em projetos essencialmente econômicos, intensificando, ao mesmo tempo, as ações com fins repressivos e desmobilizadores.

Durante o regime militar, a sociedade brasileira conviveu com fases de marcada repressão e outras de maior liberalização, reflexo das relações contraditórias estabelecidas entre as classes sociais, entre o Estado e setores oposicionistas, e entre as diferentes facções militares.

O ciclo de maior repressão, reconhecidamente, é o que se inicia em 1968, caracterizado especialmente pela decretação do AI 5, e que perpassa todo o Governo Médici (1969-1974). Durante o período um gigantesco aparelho repressivo foi acionado para combater a oposição exercida por setores da sociedade civil, principalmente estudantes, intelectuais e trabalhadores. Neste contexto foram propostas pelo Estado duas significativas reformas da educação brasileira: a reforma universitária (Lei 5.540 de 1968) e a do ensino de primeiro e segundo graus (Lei 5.692 de 1971). Em sintonia com a orientação do momento, em fevereiro de 1969, o Decreto 869 instituiu a cadeira de Educação Moral e Cívica, disciplina obrigatória no primeiro e segundo graus, com reconhecido conteúdo ideologizante, para fortalecer os princípios de segurança



nacional e de subserviência que se tentava impôr ao país.

A despeito da tentativa de se utilizar da política educacional como estratégia de hegemonia, com a valorização da educação no plano do discurso e procurando, assim, atrair o consenso de setores excluídos da economia e da sociedade brasileira, a efetivação das mesmas Reformas esbarra em fatores gerados pela própria política adotada pelo Estado de 1964, especialmente a escassez de verbas públicas para a educação, à medida que os investimentos eram canalizados predominantemente para setores ligados à acumulação de capital, gerando um descomprometimento com a escola pública e conseqüente favorecimento da privatização da educação.

O ciclo de maior liberalização inicia-se com a chamada "distensão" promovida pelo Governo Geisel (1974-1979) e prolonga-se com a "abertura" do Governo Figueiredo (1979-1985), com a revogação do AI 5 e a concessão da Anistia aos presos e exilados políticos. Esta fase é acompanhada - e também reflexo - do período de crise do Estado Militar, para o qual concorreram diversos fatores, entre eles: falência do modelo capitalista adotado pós 64, explodindo a crise do "milagre econômico" em fins de 1973; divergências no interior das próprias classes dominantes; divergências mais acentuadas entre as diferentes facções militares; significativas vitórias nas eleições de 1974 (e nas de 1976, 1978 e 1982 também) alcançadas pelo partido de oposição, o MDB.

Em meados da década de 70, a sociedade civil encontra condições de se organizar, de se articular contra a ditadura

militar, o que se traduz em fatos como: surgimento da imprensa alternativa (jornais Opinião, Movimento, Pasquim); ocorrência de greves operárias a partir de 1977; organização de movimentos sociais nas periferias urbanas e dos trabalhadores sem terra; reorganização da UNE, mesmo na ilegalidade; enfim, movimentos de repúdio à ditadura militar reunindo entidades como OAB, SBPC, ABI, setores da Igreja Católica, sindicatos, associações de professores, etc.

No campo da educação a reorganização da cultura é ativada através da criação de vários cursos de Pós-Graduação, do surgimento de entidades com o objetivo de colocar em discussão temas significativos para a educação brasileira, como o CEDES e a ANPED, criados em 1978, a ANDE, criada em 1979, etc.

A despeito das diferenciações na forma de atuação do Estado, durante o Regime Militar, sistematicamente, os setores sociais recebem menor atenção em termos de destinação de verbas, apesar de eleitos como prioritários nos discursos oficiais. O Estado estabelece um conjunto de políticas sociais "com vistas não somente a 'prevenir' e 'compensar' as carências provocadas pelo processo de acumulação, mas também visando legitimar-se perante o amplo setor popular e mesmo da 'classe média', bem como, no limite, servir de suporte à própria acumulação" (Germano, 1990: 121).

Em relação à educação, especificamente, ocorreram reformas

pontuais em governos de oposição eleitos em 1982<sup>2</sup>: "nos quatro estados do centro-sul [Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro] onde o PMDB elegeu três governadores, e o PDT um, vieram a ser implementadas políticas educacionais que, por vários aspectos, representaram uma efetiva ruptura com as dos governos militares. Em comum, tinham todas elas a ênfase no ensino público e a democratização da educação, no sentido de fazê-la acessível e de boa qualidade para as crianças e os jovens das classes populares" (Cunha, 1991:108). Mas, independentemente de terem conseguido ou não atingir os objetivos propostos nestes Estados, o quadro geral da educação brasileira permanece basicamente o mesmo.

O advento da "Nova República" trouxe, mais do que resultados efetivos, tentativas de alteração dessa situação, o que efetivamente não ocorreu. "Após três anos de acompanhamento do governo civil da Nova República, é possível afirmar a inexistência de uma política de Educação nacional articulada. Enquanto 1985 representou o ano do discurso - diagnósticos, comissões, propostas - e das possibilidades de mudanças, em 1986 observa-se a discrepância entre o discurso e a prática. Esta situação é mantida, se não acentuada, em 1987, apesar do aumento da participação do Ministério da Educação - MEC, nos recursos da União" (NEPP, 1989:385).

---

<sup>2</sup> Sobre o tema, ver o abrangente trabalho de Cunha, L.A., "Educação, Estado e Democracia no Brasil", Cortez Ed, EDUFF, FLACSO, 1991.

Dados oficiais demonstram que, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, em 1988, a população brasileira era constituída de 41% de crianças e adolescentes entre zero e 17 anos de idade, dos quais cerca de 30,6% viviam em famílias com uma renda familiar per capita de até 1/4 do salário mínimo, ou seja, em situação de "miséria"; 23,4% se encontravam em "situação de pobreza", com uma renda mensal inferior a meio salário mínimo. No conjunto, 54% das crianças e adolescentes do país se encontravam em situação de extrema pobreza, dificultando assim "o cumprimento dos preceitos legais de frequência à escola das crianças entre 7 e 14 anos, e de proibição de qualquer trabalho a menor de 14 anos, exceto na condição de aprendiz". (MEC, 1990:33).

Utilizando-se de diversos mecanismos, promovendo reformas educacionais, incorporando a participação social a nível de discurso e de intenções, o Estado demonstra preocupação com a equidade social, com melhor atendimento a todo cidadão, ao mesmo tempo em que se dá uma violenta concentração de renda no país e permanecem intocados os mecanismos básicos geradores desta concentração.

Em termos gerais, quando da promulgação da Constituição em outubro de 1988, alterando alguns pontos importantes para a educação brasileira, o que encontramos é um quadro que pode ser assim resumido:

- apesar da expansão da matrícula no primeiro grau, boa parte (quase 18%) da população em idade escolar estava fora da escola em 1988: enquanto a taxa de escolarização da população de 07 a 14 anos era de 84,2% em 1980, em 1988 era de 82,2%. (MEC, 1990:35).
- os índices de evasão e repetência se mantiveram altos. "(...) A probabilidade de o aluno alcançar a 4.<sup>a</sup> série é de 82%, embora seja de apenas 48% a probabilidade de alcançar a 8.<sup>a</sup> série". (Cunha, 1991:36);
- a expansão das matrículas nas escolas públicas de segundo grau, foi pequena em proporção à do primeiro grau. Em contrapartida, a rede privada de segundo grau se expande acentuadamente, criando-se uma relação perversa em que o melhor ensino é ministrado pela mesma rede para a população de mais alta renda possibilitando-lhe acesso às universidades públicas, reconhecidamente de melhor qualidade, em detrimento da população de baixa renda matriculada na rede pública de segundo grau em absoluta deterioração;
- grande expansão da rede privada também de 3.<sup>o</sup> grau;
- deterioração dos salários dos professores, de suas condições de trabalho e das próprias condições físicas das instalações escolares;
- apesar de ser a segunda área de maior gasto das despesas sociais do governo em 1987 (NEPP, 1989), os recursos para educação ainda se mostram insuficientes e indiscutivelmente mal empregados.

Em síntese, o acesso e a permanência na escola pública da população escolarizável como um todo, que se deram de forma desigual com acentuada exclusão dos mais pobres, são coerentes com o quadro de desigualdade social da sociedade brasileira no período.

Uma das características mais marcantes da direção dada à política educacional foi a crescente privatização da educação brasileira. Ao lado do controle político, ideológico e até mesmo curricular das escolas dos diferentes graus de ensino no período militar, os mecanismos que facilitaram e estimularam a investida privatizante confirmam a perspectiva de colocar a educação a serviço da acumulação do capital, basicamente.

É importante ressaltar que a tendência à privatização já apareceu em outros períodos da história da sociedade brasileira, mas a partir de 1964 dá-se a expansão brutal das empresas educacionais. Educação tornou-se, efetivamente, um ótimo negócio, altamente lucrativo. E o que vemos é o Estado não só se desobrigando em relação a escola pública, mas também criando meios de legalizar a transferência de verbas públicas para a rede privada.

Um exemplo claro disso é a alteração que a Constituição de 1967 trouxe em relação à de 1946: suprimiu-se a obrigatoriedade da aplicação de percentuais mínimos da receita tributária em educação por parte da União e Estados, a qual foi mantida somente em relação aos municípios (20%)<sup>3</sup>. E, ainda mais, mesmo reconhecendo a educação

---

<sup>3</sup> O que é mantido pela Emenda Constitucional no. 01 de 1.969, assinada pela Junta Militar.

como um "direito de todos e dever do Estado", abriu-se espaço para a privatização com a garantia de que "o ensino é livre à iniciativa particular a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudo" (artigo 176, § 2).

Na mesma direção a Lei 5.692 de 1.971, através do artigo 87, revogou o artigo 92 da Lei 4.024 de 1.961 que dizia: "a União aplicará anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino 12%, no mínimo, de sua receita de impostos e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, 20%, no mínimo". Também só em relação aos Municípios foi mantido o índice de destinação de verbas.

A intensa pressão exercida através de artigos, debates, conclusões de congressos, moções por parte de educadores e associações de educação, e, principalmente, a renovação dos membros do Congresso Nacional com as eleições de 1.982, possibilitaram a aprovação do projeto de reforma constitucional do Senador João Calmon que restabelecia a vinculação automática de verbas para o ensino. Nestes termos, a partir de 1983 a Constituição passou a determinar que o Governo Federal gastasse não menos que 13% em educação, o Estadual e o Municipal, não menos que 25% da receita de impostos. Apesar de não explicitar o que sejam despesas com ensino público, e de também, na prática, ocorrer a inclusão de atividades não propriamente de ensino nestes gastos, a medida representou significativa vitória para o sistema educacional.

Os gastos do Estado brasileiro com educação caem acentuadamente a partir de 1967, (Melchior, 1987:64-70), atingindo os mais baixos índices no Governo Médici, em 1970, quando somente 4,76% do total das despesas da União foram alocados para a educação. Ainda segundo os dados apresentados por Melchior, no período de 1965-1982, a função Educação e Cultura ocupou a 6.ª posição, correspondendo a 8,71% do total das despesas da União no período. Em pior situação ainda, estavam as funções Saúde e Saneamento (9.ª), Trabalho (10.ª), Habitação e Urbanização (15.ª). Em contrapartida, a função Defesa Nacional e Segurança Pública ocupava a 3.ª posição, consumindo 13,6% das despesas. Em 1.ª e 2.ª posição alocaram-se Administração e Planejamento Global e Desenvolvimento Regional, respectivamente.

Com estes dados, Melchior chama atenção para o fato de que as funções sociais, incluídas a Assistência e Previdência Social, receberam apenas 25,2% no seu conjunto; enquanto que as três primeiras funções citadas - Administração e Planejamento Global, Desenvolvimento Regional e Defesa Nacional e Segurança Pública - consumiram 58,6% das despesas da União no período de 1965-1982.

Os mecanismos criados para financiar a educação pública, transformaram-se em canais de transferência de verbas públicas para os grupos empresariais privados da educação. É o caso do Salário-Educação (1964), FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (1974), FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social (1982), Crédito Educativo, as bolsas MEC-MPAS (Ministério da Educação e



Cultura - Ministério da Previdência e Assistência Social), etc. Sob a forma de bolsas de estudo, isenção de impostos, empréstimos subsidiados para a construção de equipamentos escolares, e outros meios, estas iniciativas oficiais significaram, na prática, caminhos para favorecer ainda mais a crescente privatização da educação.

O mau uso e a privatização das verbas públicas alcançaram tamanha repercussão que em 1976, a própria USAID ameaçou suspender os financiamentos de projetos educacionais no Brasil porque, além de o governo brasileiro usar as verbas externas para diminuir os gastos públicos com educação, "estaria havendo uma drenagem de recursos públicos para instituições particulares: 1% do total de recursos alocados no 1.º grau, 40% do total de gastos com o 2.º grau e 39% com o superior estariam sendo transferidos para estabelecimentos particulares" (Cunha, 1985:51).

Os grupos privatistas cresceram vertiginosamente, ampliando seu poder na esfera das decisões quanto à educação e expandindo suas instalações, a ponto de alguns grupos se transformarem em enormes redes de ensino e outras atividades a partir, em muitos casos, de apenas um Colégio. Por exemplo: Universidade Gama Filho (RJ), Grupo Objetivo (SP), Faculdades Metropolitanas Unidas-FMU (SP), etc.

Em seu trabalho sobre as Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU<sup>4</sup>, Carlos Benedito Martins demonstra claramente como se deu o

---

<sup>4</sup> Martins, Carlos B., "Ensino Pago: um retrato sem retoques", Global Ed., 1981.

surgimento e expansão desta instituição no bojo da ampliação da investida privatista na educação superior brasileira após 1964. "Ao apoiar a criação de estabelecimentos superiores particulares, o Estado inclinou-se para uma política de rentabilidade, ou seja, uma ampliação das chances educacionais para setores das camadas médias urbanas, sem envolver-se com seu custo".(...) "Esta ampliação, realizada basicamente pela iniciativa privada, não "democratizou" o sistema educacional superior, uma vez que incorporou apenas um público de classe média que teve que financiar o custo desta inclusão. O espaço que o Estado pós-64 abre para o ensino particular superior estava na sua lógica de "democratizar" e "modernizar" este sistema de ensino sem desviar seus recursos financeiros para esta área" (Martins, 1981: 69 e 199).

Assim, além de diminuir seus investimentos na escola pública, o Estado brasileiro transfere recursos para a iniciativa privada, numa intrincada rede de transações que estimulam a corrupção no setor.

Entre os mecanismos utilizados para transferência de recursos públicos para a rede privada, o salário-educação e a compra de bolsas de estudo pelo Estado são dos exemplos mais significativos.

O salário-educação, contribuição patronal criada em 1964 "com a finalidade de suplementar os recursos públicos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, apesar de constituir, ainda hoje, uma importante fonte de financiamento da rede oficial

de ensino, vem mostrando, progressivamente, que está se tornando um instrumento poderoso de sustentação da rede particular, além de configurar um veículo de amaciamento de tensões no conflito patrão-empregado, no âmbito das empresas". (Neves, 1988:178).

A idéia de contribuição das empresas para as despesas com escolarização de seus empregados aparece pela primeira vez, no Brasil, em termos legais, na Constituição de 1934, a qual foi abandonada pelo golpe de 1937, que outorgou nova Constituição. A de 1946 retoma a idéia, mas a regulamentação do mesmo dispositivo constitucional só aconteceu com a Lei n.º 4.440, de outubro de 1964. Inicialmente, a contribuição era de 1,4% sobre a folha de pagamento da empresa. No início dos anos 80, este índice passou para 2,5%.

As empresas podiam optar, em relação à aplicação desta alíquota, entre duas sistemáticas: ou recolhiam o montante aos cofres públicos que faziam a aplicação no sistema educacional, ou aplicavam este percentual diretamente na manutenção do ensino próprio, com a aquisição de vagas em escolas particulares, ou em indenização pelos gastos com educação dispendidos pelos empregados da empresa. Esta segunda modalidade refere-se ao Sistema de Manutenção do Ensino - SME.

Nestes termos, a própria legislação previa saídas interessantes para iniciativas privatistas, na medida em que facilitava à empresa a isenção do recolhimento do salário - educação, principalmente através de convênios com escolas particulares através de concessão de bolsas de estudo, aspecto em

que foi aplicado mais intensamente o montante deste imposto.

Muitos convênios e acordos duvidosos foram feitos, em negociações que favoreciam as duas partes, sendo denunciadas situações em que a empresa obtinha da escola um recibo com valor maior ao que realmente havia sido aplicado em bolsas de estudo, e a escola forjava uma lista de alunos beneficiados, que, em muitos casos, ainda pagavam uma "complementação" para a mesma escola. "Segundo dados do próprio Ministério da Educação, esse agenciamento empresa-escola foi responsável pelo desvio de cerca de 40% dos recursos devidos por conta do salário-educação. Em 1983, no Estado do Rio de Janeiro - os dados ainda são do ministério - a estimativa é de que foram concedidas 150 mil "bolsas-fantasmas", representando um roubo de cerca de 4 bilhões de cruzeiros, feitos por 210 escolas". (Cunha, 1985:45).

A denúncia de fraudes pela imprensa nacional, as intensas críticas ao escoamento dos recursos do salário-educação para a rede privada, por parte de educadores, pesquisadores, políticos que defendiam a escola pública, resultaram em alterações propostas pelo MEC, no Governo Figueiredo, no início dos anos 80.

Em 1983, algumas medidas legais no sentido de alterar a sistemática da aplicação do salário-educação, visaram essencialmente "restringir a aquisição de vagas nas escolas particulares a empregados e filhos destes, eliminando-se, como possíveis beneficiários, os alunos da comunidade, ou seja, qualquer estudante já matriculado na rede privada de ensino". (Neves, 1988:

179).

A possibilidade de oferecer bolsas ou descontos usando recursos do salário-educação a "alunos da comunidade", isto é, sem qualquer vinculação com a empresa, sempre foi altamente vantajosa para as escolas privadas. Consistia num mecanismo para atrair clientela e também para assegurar menor evasão ou rotatividade de alunos. E, por isso mesmo, as determinações do MEC, bloqueando os benefícios a "alunos da comunidade", provocaram violentas reações dos proprietários de escolas, com a publicação de manifestos incisivos alertando para o perigo de fechamento de muitas escolas privadas e saindo em defesa dos que seriam expulsos da escola por não contarem com tais benefícios, etc. A FENEN (Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino) publicou, em dezembro de 1984, um documento intitulado "A questão do salário-educação", que se constituiu numa enfática defesa da privatização do ensino nacional.

A reação foi tão intensa que resultou na retração do MEC. Foram suspensas as medidas anunciadas até dezembro de 1986, mantidas algumas referentes ao maior controle quanto à aplicação do salário-educação. O benefício para os "alunos da comunidade" continuou vigorando.

As medidas mostraram-se apenas paliativas e, apesar do maior controle, foi para o SME - Sistema de Manutenção de Ensino, que se dirigiu o maior volume de contribuição do salário-educação por parte das empresas. Dados de 1986 demonstram que "2,5 a 3 milhões de empresas cadastradas no IAPAS recolheram mensalmente, no

corrente ano, aproximadamente 320 milhões de cruzados para o salário-educação, enquanto apenas as 40.000 maiores optaram por aplicar sua contribuição patronal no SME, perfazendo um total mensal de 600 milhões de cruzados, isto é, quase o dobro do volume de recursos que foram encaminhados diretamente à manutenção do ensino público". (Neves, 1988:181).

A preferência pela aplicação no SME parece ter como principal motivo o reinvestimento da contribuição em cursos próprios, para treinamento de recursos humanos, o que beneficia diretamente a produtividade da empresa. Ao mesmo tempo, ao optar, de forma direta, pelo investimento em gastos com a educação de seus empregados e familiares, a empresa acaba por reforçar uma política de caráter assistencialista, que se reflete na relação empregado-empregador, com prováveis vantagens para a "beneficiadora".

O salário-educação tem sido constantemente alvo de polêmicas discussões por parte de vários setores da sociedade, mas as medidas estatais em relação à sua sistemática têm se restringido a corrigir algumas distorções, não enfrentando o seu efeito prático de reforçar a tendência privatizante da educação.

Ressalte-se ainda que a ampliação da rede privada coexiste e se alimenta da crescente desobrigação do Estado em relação à escola pública e a conseqüente deterioração desta última.

Por outro lado e como já mencionamos, mecanismos também valiosos para a manutenção da rede privada de ensino são os vários Projetos de Bolsas de Estudo existentes.

É possível destacar algumas iniciativas governamentais de concessão de bolsas destinadas, em princípio, à clientela carente não absorvida pela rede escolar pública:

.Bolsas de Estudo da FAE - (Fundação de Assistência ao Estudante): distribuídas a partir do Gabinete do Ministério da Educação, sendo repassadas, em sua maioria, aos deputados federais e senadores para que façam sua distribuição.

São muitas as denúncias de fraude em relação a esta sistemática de distribuição de bolsas de estudo, sendo que "durante uma visita de supervisão do Programa a três escolas do Rio de Janeiro, ficou comprovado que, das 1.582 bolsas pagas pela FAE em 1985, no valor de 903.600 cruzados, apenas 110 correspondiam a alunos regularmente matriculados naquelas escolas". (Neves, 1988:182).

.Bolsas de Estudo do MEC/MPAS (Ministério da Previdência e Assistência Social) também administradas pela FAE.

Através deste Programa o MEC salda a dívida das escolas privadas junto ao MPAS, e, em contrapartida estas escolas, em débito agora com o MEC, amortizam suas dívidas através da concessão de bolsas de estudo num prazo bastante dilatado. Também em relação ao imposto sobre serviços e ao imposto predial devido pelas escolas, estabelece-se um esquema de "bolsas de compensação": ao invés de pagar os impostos devidos, as escolas comunicam à Secretaria da Educação estadual o número de bolsas de compensação que oferecerão para saldar suas dívidas.



Tanto na esfera federal como na estadual, esta forma de amortização de dívidas é altamente interessante para as instituições privadas de ensino, que se vêem, assim, livres de grandes desembolsos. A partir de 1980, diversas tentativas de regulamentação ou de melhor controle para as mencionadas transações foram ensaiadas a nível legal, mas não erradicaram efetivamente tal prática. Trata-se, na verdade, da transferência de recursos públicos para o setor privado sob a forma de bolsas de estudo, além das mesmas, pela forma como são distribuídas, se constituírem em instrumento de clientelismo político.

Assim, mecanismos como estes, de incentivo à rede privada, comprometem ainda mais a deterioração da rede pública educacional brasileira.

Como já dissemos, no período focalizado, a política educacional desenvolvida traz como resultado um sistema antidemocrático, gerando uma rede pública menos abrangente e menos eficiente do que poderia e precisaria ser, a fim de desempenhar efetivamente a função de política social preventiva em relação à iniquidade social.

Após traçarmos um quadro geral da educação no período sobre o qual estamos trabalhando mais intensamente, de 1983 a 1988, examinaremos o surgimento da FAE no contexto das políticas sociais, e por conseguinte, da política educacional desenvolvida no período.



## II. A POLÍTICA EDUCACIONAL E A CRIAÇÃO DA FAE

Em meados de 1970, após um período de intensa repressão, onde o Estado utiliza estratégias e ações visando essencialmente o "domínio" sobre a sociedade civil, a metodologia de ação do governo brasileiro vai se alterando, em busca de legitimidade para desempenhar a "direção" (Gramsci) sobre o conjunto da sociedade. Esta tendência se faz sentir nos Planos do Governo para o período: já estão claramente presentes no II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/1979), por exemplo, as preocupações com as condições de vida das classes subalternas, expressas nos objetivos do Plano: "realizar política de melhoria de distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico".

O III PND (1980/1985) é elaborado no auge da crise do Estado militar: a crise de legitimidade atinge níveis elevados, expressos e reforçados pela derrota do governo nas eleições de 1974, 1976 e 1978; pela elevação acentuada dos níveis de inflação e da dívida externa; pelos níveis inferiores de crescimento do país em relação ao "milagre econômico" (1968-1973); pela rearticulação e crescimento do movimento sindical contra o arrocho salarial, com diversas greves deflagradas; pelo surgimento e crescimento de movimentos sociais vários: "Movimento do Custo de Vida", Comunidades Eclesiais de Base - CEBs, Associações de Moradores,

etc. O campo educacional reorganiza-se através das reuniões da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC como fórum de discussão política, da realização do I Seminário Brasileiro de Educação em Campinas (1978) e a partir dele, das CBEs - Conferência Brasileira de Educação, realizadas em abril de 1980 (São Paulo), em junho de 1982 (Belo Horizonte), outubro de 1984 (Niterói), setembro de 1986 (Goiânia), agosto de 1988 (Brasília) e setembro de 1991 (São Paulo).

Neste contexto é elaborado o III PND que retoma as preocupações já presentes no II PND e as reforça e amplia. É um Plano que inclui a participação da sociedade na construção de uma economia mais equilibrada, de um desenvolvimento mais significativo para o país: "o objetivo - síntese deste III PND é a construção de uma sociedade desenvolvida e livre em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível". (III PND:14). Para tanto o "processo de desenvolvimento deve orientar-se (...) para o melhor equilíbrio setorial e regional da economia brasileira e para a melhoria da renda das classes sociais de menor poder aquisitivo". Reconhece-se como necessária a aplicação de recursos públicos nos setores sociais, de maneira significativa, voltando-se para "ações que beneficiem diretamente a expansão e a melhoria da educação e cultura, saúde e saneamento, previdência social, habitação popular e desenvolvimento comunitário", ações essas conjugadas com o "objetivo de progressiva redefinição do perfil da distribuição da renda em benefício da população mais pobre". (III PND: 67 e 68).

Ainda segundo o documento, a escolha desta orientação decorre do objetivo - síntese e do reconhecimento de que a repartição social dos resultados da expansão econômica nacional tem sido desigual.

Vemos incorporadas no discurso do III PND concepções elaboradas no meio acadêmico e aplicáveis às políticas sociais de países em vias de alcançar um alto padrão de proteção social, quando afirmam que "para a superação das tendências assistencialistas, residuais e seletivas das políticas sociais, é preciso que não se perca de vista a participação econômica e política da população pobre. Neste contexto a política social visará a redução das desigualdades sociais, concretizadas na obtenção de um ritmo acelerado e sustentado de diminuição dos níveis da pobreza". (III PND:68).

Como parte da política social e como uma das políticas setoriais definidas na seção I do capítulo V do III PND, aparece a proposta de "Educação e Cultura"-com menção ao Desporto também-integrada ao esforço manifesto de se alcançar a redução das desigualdades sociais. A política educacional "procura ser parceira do esforço de redistribuição dos benefícios do crescimento econômico, bem como fomentadora da participação política, para que se obtenha uma sociedade democrática, na qual o acesso às oportunidades não seja apenas em função da posse econômica e do poder. Educação é direito fundamental e ação basicamente mobilizadora, encontrando, especialmente em sua dimensão cultura, o espaço adequado para a conquista da liberdade, da criatividade e da cidadania" (III PND:68).

Apesar da ênfase na importância do fator educação para o desenvolvimento social, esta não aparece quando o tema é, por exemplo, a superação do desenvolvimento desigual das diferentes regiões do país. A ênfase recai sobre as medidas econômicas, incentivos fiscais, revisão da estrutura tributária do país, inegavelmente determinantes, mas não suficientes quando se trata de desenvolvimento social de uma região e quando se objetiva transformações mais profundas e duradouras. É o que constatamos na seção 2 do capítulo V do III PND, "Política Regional e Urbana", quando se focaliza o Nordeste: "da mesma forma, far-se-á intenso esforço para o desenvolvimento da infra-estrutura e dos setores sociais, com destaque para as atividades previdenciárias e de assistência social, energia, comunicações, transportes e facilidades para implantação ou consolidação de novas áreas industriais". (III PND:89).

Em sintonia com as mudanças que ocorriam a nível global da sociedade e que se refletiam no Plano geral para o desenvolvimento do país, a política educacional também sofre alterações: "o 'tecnicismo', o 'produtivismo' e a despolitização da educação são, agora, transformados no seu inverso, no âmbito do discurso oficial. Desse modo, os problemas educacionais passam a ser encarados, pelo Estado, como questões políticas, ao mesmo tempo que as políticas sociais se revestem, cada vez mais, de uma conotação ideológica que as identifiquem diretamente com uma ação destinada aos

'carentes' .(Germano, 1990:343).

O "tecnicismo", e o "produtivismo" e a "despolitização" da educação estavam presentes no II PSECD (1975/1979), mesmo quando o II PND, para o mesmo período, já fazia menção à politização das questões sociais, preocupação com a melhor redistribuição de renda, etc.

O novo enfoque para a educação se expressa claramente no III PSECD - Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto, para o período de 1980/1985. Em termos de funções, contribuição da educação para o desenvolvimento global do país, repete as idéias e mesmo os termos do III PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (p.68), já transcritos acima, traçando como "Linhas Prioritárias Nacionais" para a área educacional: educação no meio rural, educação nas periferias urbanas, desenvolvimento cultural, valorização de recursos humanos através do planejamento e modernização técnico-administrativa e de sistemas de captação e alocação de recursos.

No item "Linhas Complementares da Ação", do capítulo I, "Política Setorial de Educação, Cultura e Desporto", do III PSECD, aparecem referências explícitas a programas de apoio ao estudante, e dada a pertinência e relevância para nosso tema, em questão, consideramos oportuno transcrever o texto, ainda que longo:

"Quanto às medidas de apoio ao educando, merecem destaque as relativas à alimentação e ao material escolar. Visando corrigir

deficiências nutricionais e evitar danos que comprometam o esforço educacional, a alimentação escolar será fornecida desde o pré-escolar e abrangerá todo o período do primeiro grau. Por outro lado, com a preocupação de respeitar hábitos alimentares e de diminuir custos com transporte e distribuição de gêneros, procurar-se-ia incentivar a produção de alimentos a nível de pequeno produtor, de modo a garantir o fornecimento e a possibilitar o aproveitamento de produtos regionais, além de influir sobre a economia local e fomentar o espírito associativo mediante a formação de cooperativas. Da mesma forma, pretende-se, quanto ao material escolar, ampliar a fronteira de atendimento, com prioridade para as populações carentes, bem como diversificar a oferta de materiais básicos, com o propósito de provocar a redução de custos no mercado respectivo. No tocante ao livro didático, devem ser reexaminados os critérios de produção e distribuição, principalmente em função da clientela e das peculiaridades regionais. Contar-se-à com o apoio das Delegacias Regionais cujas funções serão redefinidas, no sentido de ampliar sua eficiência. Com respeito à política estudantil e a assistência ao estudante, o objetivo é reduzir a perspectiva assistencialista embutida em várias iniciativas, privilegiando o apoio ao estudante carente em todos os níveis de ensino e complementando a ação educativa através do incentivo à participação na escola e na comunidade". (III PSECD:22).

A análise deste, e de outros textos, mostra-nos, com relativa facilidade, que o Plano Setorial de Educação Cultura e Desporto para o período de 1980-1985, III PSECD, tem como principais interlocutores os grupos carentes da sociedade e incorpora expressões e vocabulários críticos da sociedade civil, numa demonstração clara da preocupação do Estado brasileiro em obter legitimidade para seus programas, resgatando, ao menos a nível do discurso, a "participação das bases" e demonstrando empenho em fazer "justiça social" num período de profunda crise no país.

As preocupações manifestas nos programas educacionais do Governo transparecem num conjunto de medidas sociais, num movimento aparentemente paradoxal com a grave situação econômica e política do país, visando conquistar a aceitação das camadas populares para as ações do Estado. Como em outros exemplos históricos, o que se constata é a preocupação em relação às medidas sociais em período de autoritarismo político.

No Brasil, no Governo Vargas viu-se um acentuado progresso em medidas, programas e legislação sociais, o que se repete no período pós 1966, assim como em outros países com situação análoga: "Um paralelo com a forma como o Estado Varguista do Brasil tratou a 'questão social' não é absurdo; em ambos os casos (Brasil de Vargas e Alemanha de Bismarck) estamos diante de modalidades de 'regulação' da cidadania por regimes autoritários". (Paiva, 1991:167). Como nos mostra Vieira, "havia, sem dúvida, especial

atenção de Getúlio neste campo, conforme se pode constatar pela persistência em aludir aos temas de política social em seus discursos e em suas mensagens. Aliás, os problemas relativos ao progresso social embrenhavam-se nas discussões de outros assuntos, em geral aparecendo como meta final de seu governo". (Vieira, 1985:41).

Tal estratégia é facilmente incorporada ao nível de discurso da política educacional, porque esta se presta muito bem ao papel de mecanismo corretor de iniquidades sociais e de obtenção de legitimidade para as ações do Estado: "a política educacional é, entre todas as outras políticas setoriais, talvez o exemplo mais patente de como o Estado procura produzir uma aparência de igualdade de oportunidades e com isso de uma neutralidade em relação às classes no que concerne às suas próprias funções, quando na verdade o 'status' social e as oportunidades de vida dos indivíduos estão ligadas ao movimento de uma economia regulada pelo lucro". (Offe, 1990:40). Um dos motivos para isso é que, em torno de uma política educacional que visa expandir os benefícios de escolarização para a população, existe, via de regra, um consenso político envolvendo diferentes classes e grupos sociais, mesmo que estes tenham motivos distintos para apoiá-la e mesmo que ela se desenvolva com contradições em relação às funções que desempenha no desenvolvimento da sociedade.



Numa situação de reconhecida iniquidade social, como é a fase de acentuada crise da sociedade brasileira no início dos anos 80, políticas sociais preventivas, como é caracterizada a educacional, são evocadas em planos e medidas governamentais, as quais, "se bem adequadas, deveriam, no limite, produzir o mínimo de desigualdades sociais". (Santos, 1987:52).

Mesmo que, a princípio, as políticas sociais objetivem diminuir o grau de desigualdade, introduzindo mecanismos preventivos e redistributivistas, "dependendo da forma sob a qual se desenvolve um dado capitalismo - e este foi o nosso caso - pode ocorrer que, associados aquelas grandes desigualdades sociais, cristalizem-se também focos persistentes de pobreza, núcleos estruturais de privação, de destituição. E, em relação a estes, somente de ações estatais específicas, firmes e contínuas no tempo pode se esperar algum resultado". (Draibe, 1986:14).

As medidas governamentais pós 1964 - e a "Nova República" não conseguiu reverter, efetivamente, tal quadro - mostraram um hiato entre os objetivos proclamados em seus Planos de ação e a realidade do país. Possivelmente porque, como nos adverte Vieira, "a política social consiste numa estratégia utilizada pelo Estado brasileiro, visando interferir na correlação de forças sociais, segundo as determinações do processo chamado de desenvolvimento econômico. Toda política social aplicada pelo governo representa de certa maneira as relações entre o Estado e a Economia" (Vieira, 1984:46).

Com efeito, a despeito dos apelos à maior participação das camadas desfavorecidas no desenvolvimento da sociedade e à melhor distribuição de renda, a acentuada exclusão social e econômica de amplas camadas da população brasileira é mostrada concretamente por estes dados do IBGE: enquanto em 1981, 10% dos mais ricos concentrava 44,9% da renda nacional, estes mesmos 10% se apropriavam de 51,5% em 1989. Por outro lado, entre 1981 e 1989, os 10% mais pobres tiveram um decréscimo na participação da renda nacional, passando de 0,9% para 0,7% (FSP, 14/11/90:13-1).

Ao mesmo tempo, a realidade educacional brasileira se agravou acentuadamente: os índices de evasão e repetência aumentaram no 1.º grau; a rede escolar pública foi praticamente destruída; deterioraram-se as condições de trabalho e dos salários dos professores com reflexos na qualidade do ensino e conseqüente rotatividade dos profissionais da área. Constata-se também um alto grau de exclusão dos desfavorecidos do sistema escolar: "em 1984, 60,6% da população economicamente ativa estava incluída numa faixa que compreende os que nunca estudaram ou que ficaram na escola, no máximo até o primário, constituindo, por conseguinte, uma força de trabalho virtualmente analfabeta". (Germano, 1990:398).

As condições gerais de vida da população agravaram-se no período e "as políticas governamentais nas áreas que aqui denominam de preventivas não foram de molde a alterar significativamente o perfil das desigualdades sociais básicas, geradas pelo processo

acumulativo" (Santos, 1987:79). As áreas básicas do bem estar social - saúde pública, saneamento, habitação, educação - mantiveram-se a níveis baixos de investimentos governamentais, em termos globais. Os dados referentes às médias percentuais de despesas da União no período compreendido entre 1965 e 1982, refletem a pouca importância dada a estes setores: com saúde e saneamento foram gastos 3,00%, com habitação e urbanismo, 0,80% e com educação e cultura, 8,71% do orçamento global da União. (Melchior, 1987:64).

Ao mesmo tempo em que não se alterava significativamente a situação social do país, assistia-se durante os governos militares uma profunda centralização do poder de decisão, dos comandos financeiros, reduzindo-se a ação de Estados e Municípios, herança que persiste até hoje. Ocorreu a "federalização" das políticas setoriais, concentradas em grandes organismos dirigidos pelo Governo Federal, com resultados pouco eficientes. Além de dificultar a implementação de projetos regionais, a ausência de mecanismos eficazes de controle nos inchados organismos estatais, abriu espaços para interesses particularistas no interior de órgãos públicos.

Ocorre neste contexto a criação da FAE, em abril de 1983, centralizando os diferentes programas de assistência ao estudante existentes.

Vindo ao encontro das manifestas preocupações e apelos oficiais em relação ao desenvolvimento social do país, e conseqüentemente, em relação à implementação de políticas sociais em princípio saneadoras da situação, é proposta a criação da Fundação de Assistência ao Estudante, com abrangentes programas de alimentação e material escolar, principalmente. É importante ressaltar que uma instituição com tais características tem, em princípio, um papel fundamental na reconquista do domínio político ameaçado em época de crise do regime, objetivando a reincorporação em seus projetos das populações carentes, excluídas da economia brasileira.

Como é destacado no artigo 3.º da Lei 7.091/83, que cria a Fundação, esta "terá por finalidade assegurar os instrumentos e condições de assistência educacional nos níveis de formação pré-escolar e de 1.º e 2.º graus", exercendo "a coordenação da política de assistência educacional, bem como o desenvolvimento de estudos, visando a subsidiar a sua formulação". (D.O., 19/04/83, p.1).

A despeito de, nas declarações oficiais, constatarmos a preocupação com a gradativa descentralização, a efetivação dos Programas da FAE, desde o início, deu-se de maneira acentuadamente centralizada. O funcionamento e operacionalização dos projetos da Fundação serão objeto de análise nos capítulos posteriores.

## CAPÍTULO III

### "A AÇÃO DA FAE E SUAS REPERCUSSÕES"

#### I. A FAE EM FUNCIONAMENTO

Criada em 1983 como importante instrumento de apoio à política nacional do Ministério da Educação e Cultura, a Fundação de Assistência ao Estudante unificou os diferentes programas e ações assistenciais dirigidos ao estudante brasileiro, do pré-escolar ao segundo grau, estabelecendo como meta prioritária o atendimento à totalidade dos alunos pré-escolares e de primeiro grau. Quando de sua criação, os Programas da FAE atingiam cerca de 19 milhões de estudantes, respeitando a prioridade estabelecida. Este índice foi se ampliando e seus programas mais abrangentes - como o Programa Nacional de Alimentação Escolar - atingiram efetivamente, em 1988, 27.999.257 (Relatório FAE 1988:10) dos 30.230.500 estudantes matriculados em todo o país, na pré-escola e no primeiro grau, neste ano (segundo dados do MEC/SAG, 1990:14).

Para seu primeiro ano de funcionamento, 1983, um volume significativo de verbas, CR\$ 109.720.063.000,00), foi destinado à Fundação<sup>1</sup>, sendo o FINSOCIAL (Fundo de Investimento Social) a maior

---

<sup>1</sup> Em 1983, as despesas da União com a função Educação e Cultura foram de CR\$ 1.133.493.000.000,00, sendo CR\$ 379.178.000.000,00 gastos no primeiro grau. (TCU - Relatório e Parecer sobre as contas do governo 1979-1986).

fonte de recursos, o que ocorreu sistematicamente durante todo o período analisado. Para 1984 o orçamento evoluiu em 230,9% alcançando o montante de CR\$ 363.051.062.000,00. O menor índice de evolução orçamentária ocorreu de 1987 para 1988, sendo de aproximadamente 96,4%.

Elaboramos a tabela abaixo, para melhor explicitação da evolução do orçamento destinado à Fundação de Assistência ao Estudante, no período analisado.

**TABELA I**  
**Evolução Anual do Orçamento da FAE: 1983-1988**

Ano	Orçamento (em CR\$ 1.000,00)	Evolução Orçamentária
1983	109.720.063	> 230,9 %
1984	363.051.062	> 344,8 %
1985	1.615.032.774	> 339,2 %
1986 <sup>(1)</sup>	7.092.450	> 159,4 %
1987	18.312.830	> 96,4 %
1988	36.037.130	

Fonte: *Relatórios Anuais da FAE, de 1983 a 1988*

(1) : De 1986 a 1988 o valor refere-se a cruzados

A distribuição e alocação das verbas empregadas no primeiro ano de funcionamento da FAE, podem ser observadas na tabela seguinte.

TABELA II

## A Aplicação dos Recursos Financeiros da FAE : 1983

Programas	Fontes de recursos/valores (em Cr\$ 1.000,00)										TOTAL
	TESOURO	FINSOCIAL	PRÓPRIOS	CONV. COM ORG/FEDER	CONV. COM ORG/ESTAD	CONV. FED. ADM/DIRETA	FNDE/OUT RAS FONT	FNDE/SALARIO -EDUCACAO	SAIDOS	TOTAL	
Pr. Nacional de Ali- mentação Escolar - PNAE	-	54.468.309	-	170.216	-	-	-	5.282.278	-	59.920.803	
Pr. de Bolsas de Es- tudo de 1º e 2º graus - PRO-RE	-	-	2.041.403	-	180.000	1.819.010	-	1.687.040	221.901	5.949.354	
Pr. de Residências Estudantis PRO-RE	-	-	-	-	-	-	-	-	142.663	142.663	
Programa de módulos Escolares	4.071.238	-	354.906	197.549	124.289	566.579	-	2.220.850	87.047	7.622.458	
Programa do Livro Didático-PLID	-	-	22.219	367	-	16.832	-	3.227.052	167.161	3.433.631	
Aperfeiçoamento dos Professores Ensino/ Aprendizagem	-	-	1.600	-	-	-	-	-	-	1.600	
IRHJP	-	-	42.816	1.681	-	6.000	34.499	-	26.223	111.219	
Administração	-	-	333.255	637	-	-	-	-	10.182	344.074	
Recuperação e Adapta- ção de Imóveis	-	-	-	16.000	-	-	-	-	-	16.000	
PASEP	-	-	32.157	-	-	-	-	-	-	32.157	
TOTAL	4.071.238	54.468.309	2.828.356	386.450	304.289	2.408.421	34.499	12.417.250	655.177	77.573.959	

Fonte: Relatório Anual da FAE - 1983:69

A responsabilidade da Fundação de Assistência ao Estudante inclui a execução dos seguintes programas: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional de Material Escolar (PNME), Programa de Bolsas de Estudo para o primeiro e segundo graus (PRO-BE), Programas de Bolsas de Trabalho (PRO-BT), Programa de Saúde do Escolar, Programa de Salas de Leitura, Programa de Residências Estudantis (PRO-RE), Programa de Editoração, Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares, além da comercialização de material escolar a preços menores que os de mercado, através de uma rede de postos para atendimento ao público em geral.

Os programas da FAE, de modo geral, iniciam seu atendimento e concentram seus maiores recursos na região Nordeste, "por ser reconhecidamente a que revela um quadro de maior carência" no contexto nacional (Relatório FAE 1988:27).

A Fundação participa também, de forma parcial, de alguns programas sociais do governo, seja como prestadora de cooperação técnica, de assessoria administrativo - financeira, de recursos humanos, ou fornecendo material e alimentação escolar. É o caso do "Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste" de 1980 a 1987 (EDURURAL/NE), do "Projeto Grupo Executivo das Terras do Araguaia - Tocantins" (GETAT), do "Programa de Educação Básica nas Regiões Norte e Centro-Oeste" (Monhangara), do "Projeto de Educação Comunitária".



A FAE fornece, ainda, gêneros alimentícios para utilização em programas assistenciais da FUNABEM, LBA, Aldeia SOS de Brasília, FUNAI e outros.

Para a execução de seus Programas, a Fundação opera com as seguintes fontes de financiamento: Tesouro Nacional, Recursos do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) através, principalmente, do Salário-Educação, convênios com o Banco Central e outras instituições, e, também, recursos da própria FAE arrecadados com a venda de material escolar.

Além destes recursos a Fundação recebe para seu Programa de maior abrangência e maiores custos, o de Alimentação Escolar, gêneros alimentícios (como leite em pó, farinha de trigo, sopa liofilizada) do Programa Mundial de Alimentos (PMA), organismo das Nações Unidas. Tais doações dirigem-se às regiões Norte e Nordeste, e, para o ano de 1988, previa-se atendimento para uma clientela de 2 milhões e 600 mil crianças (Informe FAE n.º 213, 24/10/88). O Programa Mundial de Alimentos atua no Brasil desde 1966, e o repasse de recursos é sempre feito em gêneros alimentícios. "Há um estudo FAE/DAAN (Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional, executora do Programa Nacional de Alimentação Escolar) para que nos próximos acordos abra-se a possibilidade das doações serem feitas parte em dinheiro, para ser aplicado no treinamento de merendeiras e na aquisição de material de cantina"

(Informe FAE n.º 213, 24/10/88).

Para desenvolver os Programas Especiais como o EDURURAL/NE e o Monhangara - cujos objetivos foram explicitados no capítulo I - a Fundação estabelece convênios com o BIRD (Banco Mundial) através dos Acordos MEC/BIRD. As bases destes Acordos não se encontram explicitadas nos relatórios do período analisado.

Para seu funcionamento, a Fundação de Assistência ao Estudante estabelece convênios com Secretarias de Educação dos Estados e Municípios e com outras instituições, encarregadas da compra, armazenamento e distribuição dos diferentes materiais de seus Programas tais como: COBAL (Companhia Brasileira de Alimentos, do Ministério da Agricultura), SAB (Sociedade de Abastecimento de Brasília), CIBRAZEM (Companhia Brasileira de Armazenagem), Companhia de Armazéns Estaduais.

Mantém também convênios com Universidades do país, que além de desenvolverem estudos em relação ao controle de qualidade dos alimentos utilizados na merenda escolar, realizam também pesquisas nas áreas de embalagens, tanto em relação à sua adequação aos produtos formulados, como à redução de custos.

Para melhor desempenho de suas funções, a FAE mantém representações estaduais, as REFAEs, estas coordenadas pela Superintendência da Fundação. "O fortalecimento das REFAEs visa a integração de esforços com os demais órgãos federais, estaduais, municipais e mesmo os particulares envolvidos nos programas da FAE"

(Relatório FAE 1985:20). E, segundo o Relatório de 1988 (p.65), eram dezessete as REFAEs em todo o país, naquele período.

Para melhor compreensão da articulação entre a Fundação e os órgãos estaduais e municipais, torna-se necessário o detalhamento de dois dos seus principais Programas, o da Alimentação Escolar e o do Livro Didático, com a descrição da trajetória dos alimentos e dos livros didáticos, no caso, desde sua aquisição pela FAE até sua entrega nas escolas.

Sistematizamos os dados referentes aos dois Programas, no período de 1983 a 1988, para melhor demonstração do alcance e desempenho dos mesmos.

### TABELA III

Número de refeições escolares e livros didáticos distribuídos pela Fundação de Assistência ao Estudante (em milhões de unidades).

Brasil - 1983-1988

Discriminação	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Refeições Escolares	19,5	20,8	21,7	31,7	32,4	27,0
Livros Didáticos <sup>(1)</sup>	12,3	20,5	21,5	45,0	55,0	30,1

Fonte: *Relatórios da Fundação de Assistência ao Estudante, 1983 a 1988.*

(1) - Inclui Manual de Atividades e Caderno de Atividades

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é executado pela Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional, que tem sob sua coordenação três departamentos: Departamento de Desenvolvimento de Programas - DDP; Departamento de Aquisição e Distribuição - DAD; Departamento de Controle de Qualidade - DCQ. Estão subordinadas a estes departamentos um total de doze gerências, encarregadas do desenvolvimento, aquisição, distribuição e controle de qualidade dos gêneros distribuídos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar.

O Departamento de Desenvolvimento de Programas tem como objetivo coordenar a programação, acompanhando e avaliando suas ações, propondo também diretrizes para o Programa Nacional. Estão sob sua responsabilidade a Gerência de Programação (GEPRO), a Gerência de Acompanhamento e Avaliação (GEAV), a Gerência de Ações Descentralizadas (GERAD).

Ao Departamento de Aquisição e Distribuição compete gerenciar o processo de aquisição, armazenamento, distribuição de gêneros alimentícios e doações de organismos internacionais. Sob sua responsabilidade estão: a Gerência de Doação de Organismos Internacionais (GEDOI), a Gerência de Distribuição (GD), a Gerência Técnica de Armazenagem (GTA), a Gerência de Aquisição (GAQ) e a Gerência Técnico-Administrativa (GETA).

O Departamento de Controle de Qualidade tem como objetivo planejar e executar ações que garantam a qualidade dos alimentos

adquiridos para o Programa, através de análises laboratoriais. Para tanto foram feitos convênios com laboratórios, Institutos de Pesquisa e Universidades do país. Estão sob sua responsabilidade a Gerência de Capacitação Técnica (GCT), a Gerência de Desenvolvimento de Sistema (GDS) e a Gerência de Acompanhamento Técnico-operacional (GAT).

Independente destes Departamentos ainda há a Gerência de Acompanhamento Físico, Orçamentário e Financeiro (GEOF), com funcionamento autônomo e com a competência, entre outras, de acompanhar a execução orçamentária e financeira na área de aquisição, transporte, armazenamento e outros encargos relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar; elaborar demonstrativos físico-financeiros relativos ao Programa e aos convênios; elaborar cronograma de desembolso de verbas, etc.

A aquisição dos produtos básicos da merenda escolar (arroz, feijão, açúcar, macarrão, etc) é efetuada através de comissão mista (FAE/SAB (Sociedade de Abastecimento de Brasília), em Brasília, ou comissão FAE/COBAL (Companhia Brasileira de Alimentos) nas demais regiões do país, em conjunto com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. A aquisição dos produtos formulados (misturas industrializadas como sopas desidratadas, molho em pó, farinha láctea e pó para preparo de bebidas) é efetuada diretamente pela FAE, em função da localização dos fornecedores na região Centro-Sul do país, conforme justificativas da própria Fundação.

Após vencer o trâmite burocrático<sup>2</sup> imposto pelo grande número de Departamentos e Gerências envolvidos no Programa Nacional de Alimentação Escolar, os alimentos são entregues nos armazéns centrais, quando se inicia a distribuição dos mesmos para os setores regionais e/ou municipais, em conjunto com a coordenação do Programa nos Estados. Este serviço de armazenagem é prestado pelas Companhias de Armazéns Gerais que participam do Programa, mediante contratos de prestação de serviços, diretamente, ou através da COBAL; ou são construídos, reformados e ampliados armazéns, através de convênios, quando são transferidos recursos financeiros pela FAE às Secretarias Estaduais ou Municipais de Educação.

A responsabilidade final pelo abastecimento das escolas da rede estadual, municipal, rural e filantrópica é das Secretarias Estaduais de Educação e das Prefeituras Municipais, através do Serviço Municipal de Alimentação Escolar (SEMAE).

---

<sup>2</sup> Analisando-se a multiplicidade de departamentos, gerências e outras instâncias voltadas para a execução de um mesmo Programa, parece-nos oportuno transcrever um trecho do clássico trabalho de Lefort, "Que es la burocracia?": "Agente de una estructuración muy peculiar, multiplica los puestos y los servicios, levanta muros entre los diversos sectores de actividad, hace nacer artificialmente tareas de control y de coordinación, encierra en una función de pura ejecución a una masa creciente de trabajadores para oponerles, a todos los niveles, una función de autoridad que trata de conseguir su amplitud máxima con la creación de un sistema lo más diferenciado posible de relaciones de dependencia". (Lefort, 1970:251).

A descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar constitui meta sempre presente nas declarações da direção e nos relatórios da FAE. Em seus pronunciamentos, ao assumir a direção da Fundação, o primeiro presidente, João Felício Scárdua já colocava o encaminhamento da descentralização do Programa, quando as Secretarias de Educação assumiriam a parte operacional do PNAE. O relatório FAE de 1986, ano em que a descentralização celebrou os primeiros convênios municipais, dizia que "em alguns casos, as administrações municipais estarão melhor capacitadas para administrar os pormenores de execução" do Programa (p.18).

A descentralização da distribuição da merenda escolar vem se efetivando, gradativamente. Em 1983 iniciaram-se experiências de descentralização do Programa nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Os recursos da merenda escolar foram repassados aos Governos Estaduais. Em São Paulo<sup>9</sup>, através da Secretaria Estadual de Educação, foram firmados convênios com as Prefeituras e estas passaram a ter autonomia e responsabilidade para gerir os recursos e operacionalizar o Programa. Assim, o Estado repassa os recursos, ficando os Municípios encarregados da compra, distribuição e preparo dos alimentos para os alunos das escolas de primeiro grau. No Rio de Janeiro, a Secretaria Estadual do Planejamento passou a coordenar o Programa.

---

<sup>9</sup> Sobre o "Programa de Municipalização da Merenda Escolar" no Estado de São Paulo, consultar: Oliveira, C., "Estado, Município e Educação: Análise da Descentralização do Ensino no Estado de São Paulo (1983-1990)", Campinas, UNICAMP, tese de doutorado, 1992.

Em princípio, a municipalização aumentaria a eficiência da execução do Programa, ao mesmo tempo em que possibilitaria "a utilização de produtos alimentares regionais, respeitando os hábitos da população e estimulando uma maior aceitabilidade dos gêneros de consumo tradicional" assim como fortaleceria "a economia regional, apoiando pequenos e médios produtores, cooperativas e indústrias de pequeno e médio porte" (Relatório FAE 1987:12).

De modo efetivo o programa de descentralização da merenda, através da FAE, iniciou-se em 1986, quando foram celebrados convênios com 83 municípios brasileiros, sendo 6 na Região Norte, 29 na Região Nordeste, 1 na Região Centro-Oeste, 10 na Região Sudeste e 37 na Região Sul (Relatório FAE 1986:70-73). A descentralização prosseguiu e, em 1988, a Fundação ampliou os convênios com as Prefeituras atingindo 184 municípios, sendo 4 na Região Norte, 83 na Região Nordeste, 4 na Região Centro-Oeste, 22 na Região Sudeste e 71 na Região Sul (Relatório FAE 1988:13).

Segundo avaliação da FAE, a municipalização da merenda "além dos benefícios prestados às populações carentes, tem desempenhado uma importante função transformadora, ao ampliar a dimensão política das Prefeituras que, a medida que instalam e operacionalizam o projeto, passam a intervir na economia local, descendo mais fundo nas carências sociais, um problema da comunidade que reclama soluções mais próximas da população". (Relatório FAE 1987:13).

Desde sua criação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar é o maior programa da Fundação de Assistência ao Estudante, em



termos de custos e atendimento. Já em seu primeiro ano de funcionamento, consumia cerca de 77% do orçamento global da Fundação, e até 1988 nunca foram destinados a ele menos que 69% dos recursos totais da entidade. Sob a responsabilidade da FAE - ressalte-se que os programas de alimentação escolar existiam antes desta - o atendimento aos estudantes em todo o Brasil ampliou-se de cerca de 19 milhões em 1983 para cerca de 27 milhões em 1988, incluindo-se aí irmãos de escolares entre 4 e 6 anos que não frequentam a escola.

Na perspectiva de melhor compreensão do funcionamento da Fundação de Assistência ao Estudante e suas ações, focaliza-se agora outro de seus maiores programas, o Programa Nacional do Livro Didático.

O PNLD tem por finalidade atender todos os alunos matriculados na rede pública de ensino do primeiro grau, através da distribuição gratuita de livros didáticos, sendo desenvolvido em convênio com as Secretarias de Educação das Unidades Federadas. Tem sua coordenação executiva a cargo da Diretoria de Apoio Didático e Pedagógico da FAE e sua supervisão é responsabilidade da Diretoria Superintendente. "Trata-se da maior distribuição de livros didáticos no mundo, proporcionando em 1987, três livros por aluno em cada escola pública de primeiro grau do país" (Relatório FAE 1987:30).

Este Programa recebeu grande impulso em decorrência das prioridades estabelecidas no "Programa Educação para Todos"<sup>4</sup>, de 1985, no intuito de se amenizar os problemas sociais no interior da escola e contribuir para o processo de ensino-aprendizagem. As prioridades do "Programa Educação para Todos" voltavam-se para a universalização do ingresso e a permanência da criança dos sete aos catorze anos na escola de primeiro grau. Para atingir tais metas, seria ampliada a rede pública, reformulados os currículos, qualificados os professores, e também ampliada a concessão de bolsas de estudo bem como a distribuição de merenda escolar e de livros didáticos. "As primeiras estimativas cotavam os gastos do Programa (também chamado de Plano) Educação para Todos em 2,9 trilhões de cruzeiros, dos quais 900 bilhões iriam para a construção, ampliação e reforma das escolas; 600 bilhões para o treinamento de professores, especialmente os leigos; 800 bilhões para o fornecimento da merenda escolar; 500 bilhões para a complementação salarial dos professores; e 100 bilhões para o seu aperfeiçoamento" (Cunha, 1991:273).

Assim, o documento "Política do Livro Didático"<sup>5</sup>, estabelece como metas, entre outras:

---

<sup>4</sup> Brasil, MEC, "Educação para Todos - caminho para mudança". Brasília, 1985, v. 6. (série MEC/85).

<sup>5</sup> Brasil, MEC, "Política do Livro Didático". Brasília, 1985, v.12 (série MEC/85).

- universalização do atendimento do Programa para todos os alunos das oito séries do primeiro grau das escolas públicas e das escolas comunitárias;

- garantia da participação direta do professor na escolha, na indicação e na adoção dos livros do Programa;

- introdução na adoção do livro reutilizável como requisito para o desenvolvimento do Programa, o que possibilitaria o uso dos textos nos anos subsequentes à sua distribuição.

No primeiro ano de funcionamento da FAE, 1983, ainda com a denominação de "Programa do Livro Didático/Ensino Fundamental - PLIDEF", foram distribuídos 12.385.087 livros em todo o território nacional (Relatório FAE 1983:27). Em 1988 este montante evoluiu para 30.144.798 livros, não sendo este o ano com maior distribuição de exemplares. Observe-se que em 1987 o total de livros distribuídos ultrapassou 55 milhões de volumes, beneficiando cerca de 25 milhões de alunos (Relatório FAE 1987:31). A previsão para 1988 era superior a que foi executada, mas a difícil conjuntura econômico-financeira do país impediu a Fundação de obter o crédito suplementar que possibilitaria atingir a meta estabelecida.

Tais índices de aquisição e distribuição caracterizam o Estado como o principal comprador da produção gráfica didática do país, adquirindo aproximadamente 70% da produção nacional de livros didáticos.

Para a distribuição dos livros são contratadas, pela FAE, empresas que os levam até os pontos de entrega, indicados pelas diversas Secretarias de Educação. A partir destes pontos, cada Secretaria encarrega-se de fazer os livros chegarem às escolas públicas estaduais e municipais do seu Estado. Além dos problemas existentes em relação aos livros didáticos em si mesmos, problemas estes insistentemente apontados por trabalhos de investigação sobre a questão, a trajetória de distribuição dos livros para as escolas, tem se mostrado ponto altamente negativo do PNLD, com constantes críticas por parte de professores de primeiro e segundo graus, que contam com o material para iniciar suas atividades didáticas.

Para a divulgação externa de seus programas, a Fundação de Assistência ao Estudante edita o Informe FAE, com tiragem semanal, enviado às entidades envolvidas direta ou indiretamente com programas de assistência ao estudante, a parlamentares, administradores estaduais e regionais, enfim, aos setores ligados à atividade educacional do país. A produção do Informe FAE é de responsabilidade da "Assessoria de Comunicação Social" da Fundação.

A FAE promove anualmente o "Prêmio FAE de Pesquisa Estudantil", lançado em 1979, e destinado aos alunos de primeiro e segundo graus de todas as escolas do país. Os selecionados recebem o prêmio em dinheiro, tendo sido este, para 1988, de 20, 30 e 50 OTNs para os três primeiros lugares. Segundo a Fundação, o concurso "visa estimular a atividade intelectual dos alunos de primeiro e

segundo grau das redes públicas e particular de ensino do país, incentivando o gosto pela leitura, escrita e pesquisa, encorajando a participação consciente do jovem numa tarefa cultural". (Relatório FAE 1988:63).

## II. A FAE: SEUS RECURSOS E DESCAMINHOS

De um órgão público, com volumoso e sempre crescente orçamento global, envolvendo várias fontes de recursos, subordinado estruturalmente a um ministério estatal, se espera transparência de atos e clareza nos critérios para alocação de verbas e benefícios.

Feita uma análise dos principais veículos de divulgação do trabalho da Fundação de Assistência ao Estudante - Relatórios publicados anualmente, Informe FAE publicado semanalmente, documentos produzidos por técnicos da Fundação e outros - não se encontra a explicitação de critérios para a distribuição da verba da Fundação em relação aos Estados e municípios da União, sendo esta realizada de maneira aparentemente aleatória.

Como explicar, por exemplo, que em 1986 dos 70 armazéns para o Programa Nacional de Alimentação Escolar construídos ou reformados, 19 estejam localizados concentradamente no Maranhão, colocando-se em segundo lugar Pernambuco com apenas 9?

É o que constatamos observando-se a tabela a seguir:

TABELA IV

Construção e Reforma de Armazéns  
Unidades Federais Beneficiadas - Biênio 86/87

UF	Quantidade	Área (m <sup>2</sup> )	Capacidade (t)
AL	1	1.150	1.370
SE	4	911	1.090
DF	1	1.275	1.530
MT	3	1.000	1.200
RN	2	1.265	1.500
CE	1	740	880
PE	9	2.650	3.150
PB	5	3.920	4.520
PI	7	3.830	4.330
MA	19	6.450	7.130
RO	3	900	1.080
PA	1	2.000	2.400
GO	1	3.636	4.360
ES	1	1.996	2.390
PR	2	2.400	2.880
SC	8	2.066	2.390
AP	1	110	130
MS	1	1.150	1.380
TOTAL	70	37.449	43.710

Fonte: Relatório da FAE. 1986:16

Ou, como explicar que o município de Ceará-Mirim, R.N., que nem é capital do Estado, tenha recebido em 1987 mais da metade do orçamento global do Programa de Residências Estudantis, montante referente somente à primeira parcela?

É o que nos indica a tabela abaixo:

**TABELA V**  
**Programa de Apoio a Residências Estudantis de 1.º e 2.º Graus**  
**- 1987 -**

UF	Município	Residência	Recursos Aplicados (CZ\$ 1,00)
PI	Floriano	Casa do Estudante de Floriano	221.922,00
PI	Picos	Casa do Estudante de Picos	248.726,00
RN	Ceará-Mirim	Casa do Estudante de Barra de Maxaranguape	889.823,40 (1.ª parcela)
RN	Natal	Casa do Estudante do Rio Grande do Norte	200.000,00
TOTAL			1.560.471,40

Fonte: *Relatório da FAE, 1987:65*

Ou, como explicar que em 1984, um só Estado, o Ceará, tenha absorvido cerca de 30% da verba destinada ao Nordeste, para gastos com Bolsas de Estudo do primeiro grau, muito mais que os outros

Estados da Região, e mais que todas as outras Regiões inteiras do país? (Relatório FAE 1984:25). A mesma proporção, respeitada a variação dos dados absolutos, encontramos no Relatório de 1985 (p.39), envolvendo o mesmo Estado.

A Tabela VI contém os dados referentes a 1984.



TABELA VI

Brasil- Programa de Bolsas de 1º e 2º Grau - Bolsas de 1º Grau Concedidas e Recursos Financeiros Aplicados, por UF - 1984.

Unidade Federada	Bolsas Concedidas			Recursos Aplicados (Cr\$ 1.000)	%
	Renovadas	Novas	Total		
<b>Brasil</b>	50.301	73.834	124.135	4.965.380	100,0
<b>Norte</b>	278	2.596	2.874	114.960	2,3
RO	-	9	9	360	-
AC	-	521	521	20.840	0,4
AM	-	444	444	17.760	0,4
RR	-	-	-	-	-
PA	278	1.622	1.900	76.000	1,5
AP	-	-	-	-	-
<b>Nordeste</b>	46.025	43.226	89.251	3.570.020	71,9
MA	3.326	8.431	11.757	470.280	9,5
PI	7.950	3.612	11.562	462.480	9,3
CE	19.198	7.599	26.797	1.071.860	21,5
RN	104	2.974	3.078	123.120	2,6
PB	9.817	3.476	13.293	531.720	10,7
PE	227	3.268	3.495	139.800	2,8
AL	4.218	2.081	6.299	251.960	5,1
SE	70	2.346	2.416	96.640	1,9
BA	1.115	9.439	10.554	422.160	8,5
<b>Sudeste</b>	2.096	19.956	22.052	882.080	17,8
MG	16	6.930	6.946	277.840	5,6
ES	99	930	1.029	41.160	0,8
RJ	1.923	10.701	12.624	504.960	10,2
SP	58	1.395	1.453	58.120	1,2
<b>Sul</b>	-	5.151	5.151	206.040	4,2
PR	-	2.333	2.333	93.320	1,9
SC	-	944	944	37.760	0,8
RS	-	1.874	1.874	74.960	1,5
<b>C.Oeste</b>	1.902	2.905	4.807	192.280	3,8
MS	1	648	649	25.960	0,5
MT	5	357	362	14.480	0,3
GO	1.896	1.622	3.518	140.720	2,8
DF	-	278	278	11.120	0,2

Fonte: Relatório da FAE, 1984:25

Nota : Valor da Bolsa/ano : Cr\$ 40.000,00

Como explicar, ainda, que em 1986, do orçamento para o Programa de Bolsas de Estudo de primeiro grau, o Nordeste tenha recebido cerca de 70% do que é destinado a todo o país, e que, no âmbito da Região, os Estados do Maranhão, Ceará e Bahia tenham ficado com mais de 60% do total da verba, no mínimo, duas vezes mais que qualquer outro Estado da federação?

São questões sugeridas, pelos dados da Tabela VII.

TABELA VII

Brasil - Programa de Bolsas de Estudo de 1º Grau. Bolsas de Estudo Novas e Renovadas e Recursos Aplicados, por UF - 1986.

UF	Bolsas Concedidas			Recursos Aplicados (Cz\$ 1,00)
	Renovadas	Novas	Total	
<b>Brasil</b>	42.450	33.602	76.052	41.828.600,00
<b>Norte</b>	995	989	1.984	1.091.200,00
RO	6	-	6	3.300,00
AC	137	247	384	211.200,00
AM	100	140	240	132.000,00
PA	752	602	1.354	744.700,00
<b>Nordeste</b>	30.799	23.510	54.309	29.869.950,00
MA	6.186	6.198	12.384	6.811.200,00
PI	3.220	2.244	5.464	3.005.200,00
CE	7.963	4.446	12.409	6.824.950,00
RN	1.335	1.046	2.381	1.309.550,00
PB	3.052	1.602	4.654	2.559.700,00
PE	1.799	1.999	3.798	2.088.900,00
AL	1.396	954	2.350	1.292.500,00
SE	834	837	1.671	919.050,00
BA	5.014	4.184	9.198	5.058.900,00
<b>Sudeste</b>	7.318	5.215	12.533	6.893.150,00
MG	2.510	1.995	4.505	2.477.750,00
ES	415	403	818	449.900,00
RJ	3.816	2.165	5.981	3.289.550,00
SP	577	652	1.229	675.950,00
<b>Sul</b>	1.880	2.360	4.240	2.332.000,00
PR	1.127	1.147	2.274	1.250.700,00
SC	380	508	888	488.400,00
RS	373	705	1.078	592.900,00
<b>C.Oeste</b>	1.458	1.471	2.929	1.610.950,00
MS	177	303	480	264.000,00
MT	183	232	415	228.250,00
GO	1.019	789	1.808	994.400,00
DF	79	147	226	124.300,00
<b>UF INDEF</b>	-	57	57	31.350,00

Fonte: Relatório da FAE, 1986:46

Nota: Valor da Bolsa/ano: Cz\$ 550,00

O Programa Bolsas de Estudo para o primeiro e segundo graus foi criado para proporcionar aos estudantes carentes maiores oportunidades de acesso e permanência na rede particular de ensino, na ausência de vagas em estabelecimento oficial que possam frequentar.

Em 1988 foram gastos recursos no valor de CZ\$ 194.641.750,00 na distribuição de 27.191 bolsas de primeiro grau e 21.113 bolsas de segundo grau, recebendo a Região Nordeste, em ambos os casos, mais de 50% do total (Relatório FAE 1988: 46 e 48).

A distribuição de formulários de inscrição fica a cargo do Gabinete do Ministro da Educação e se processa, em sua maior parte, através de Deputados Federais e Senadores. Os documentos sobre o assunto apontam para a década de 70, quando o Programa passou para a competência da Diretoria da Assistência ao Estudante vinculada ao Departamento de Apoio do MEC, o início da participação dos parlamentares na distribuição de formulários, embora não se tenha localizado registro de nenhuma determinação legal que justifique tal ingerência.

Como já foi tratado no capítulo II, a distribuição de bolsas de estudo tem uma trajetória conturbada. Há várias denúncias de desvios em sua atribuição, tendo sido detectados muitos "alunos fantasmas", com benefício para as escolas privadas onde tais

alunos estivessem supostamente matriculados.

Além de ser um recurso público que beneficiaria o setor privado da educação nacional, não é difícil concluir que estariam em jogo critérios políticos e objetivos eleitoreiros na distribuição das bolsas de estudo, através da participação de parlamentares no processo, considerando-se a longa tradição clientelística do Estado brasileiro e as denúncias frequentemente veiculadas.

"Ao início do governo Sarney o número de bolsistas era de 84,5 mil no segundo segmento do primeiro grau (63 mil no nordeste) e 62,3 mil no segundo grau (36 mil no nordeste) (...). Esses números expressam uma desigual distribuição das bolsas em relação à população, resultado da prática comum entre os parlamentares, de troca de favores, de modo que os formulários de bolsas de estudo da FAE são utilizados pelos deputados e senadores mais envolvidos com as relações clientelísticas frente a 'seus' eleitores" (Cunha, 1991:330).

A expansão da máquina burocrática aliada à inexistência de mecanismos transparentes no processo de alocação de recursos e serviços, favorece a prática do clientelismo por parte de políticos junto à população, intensificando a troca de favores, mais especificamente a troca de "benefícios" por voto.

A ausência de critérios claros no que tange à distribuição de verbas nos leva a questionar, também, outros dados apontados nos Relatórios da FAE. No que diz respeito aos "Projetos Especiais" dentro do Programa Nacional de Alimentação Escolar, com os quais a FAE colabora doando alimentos, estes só aparecem discriminados de uma maneira pouco clara no Relatório de 1983 (p.42 a 51). As tabelas incompletas, não contêm o montante de recursos aplicados nas instituições, trazendo ora o número de beneficiários, ora o volume de alimentos, e, outras vezes, os dias de atendimento. A listagem das instituições atendidas só reaparece no Relatório de 1989 (p.6 e 7).

Além de pouca clareza em relação aos dados, várias questões imediatamente se colocam: quais os critérios para se atender tais entidades?; qual o critério para, por exemplo, durante 1983, atender a "Casa do Estudante do Rio Grande do Norte" doando 1.446.309 Kg de alimentos para atender 887 beneficiários, enquanto se doava 1.997.874 Kg de alimentos para o atendimento de 5.000 beneficiários da FUNABEM? (Relatório FAE 1983:51). Aquela mesma entidade aparece beneficiada no Relatório de 1989 (p.6 e 7), com 775 beneficiados, só estando presente uma outra "Casa dos Estudantes Secundários de Caxias", com 300 beneficiários.

E ainda, qual o critério para se atender o "Lar Fabiano de Cristo" em 16 estados da Federação, quando sabemos existir tantas

instituições de caridade no país, (Relatório FAE 1989:7); ou mesmo para se destinar a maior parcela do total de gastos com Programas Especiais ao "Centro de Estudos de Pessoal do Forte de Duque de Caxias"? (Relatório FAE 1989:6).

As informações sobre as entidades beneficiadas no item "Projetos Especiais" são muito vagas, não trazem sequer dados sobre sua localização, exceto o que seus próprios nomes indicam.

As questões que levantamos em relação às entidades acima mencionadas, são suscitadas a partir das tabelas VIII, IX e X.

TABELA VIII

A Colaboração Integrada da FAE em outros Programas Governamentais  
- Resumo Geral - 1983

Programas	Beneficiários	Volume de Alimentos (kg)
LBA	320.950	4.051.887
FUNAI	21.673	290.041
ALDEIAS SOS	1.040	107.537
CRÉCHES	680	48.064
FUNABEM	5.000	1.997.874
INACEN	80	4.416
MOBRAL	23.021	993.000
PROJETO RONDON	15.750	664.832
COLÉGIO PEDRO II	9.000	667.248
CASA DO ESTUDANTE/RN	887	1.446.309
ESC. SUP. DE AGR. DE MOSSORÓ	600	660.641
PROGRAMAS EMERGENCIAIS	730.189	1.700.791
PROGRAMAS DE FÉRIAS	1.550	6.804
MEC/GETAT	7.815	1.331.762
TOTAL	1.138.235	8.771.206

Fonte: Relatório da FAE. 1983:51



TABELA IX

## PNAE - Recursos aplicados em projetos especiais-1989

ENTIDADE	ATENDIMENTO		Recursos Aplicados (NCz\$ 1,00)
	Gêneros Alim. (t)	Alunos Benef.	
Colônia de Férias-ASMEC	7,49	3.000	1.364.222,58
Educandário Eurípedes Barsamfo	1,4	2.500	4.930,80
Centro de Estudos de Pessoal do Forte de Duque de Caxias	1,9	1.200	2.457.349,02
Colégio Pedro II	51	9.000	126.545,10
Sociedade Assistencial-CORDATENS e SOACO	9,6	2.000	21.058,00
Casa dos Estudantes Secundários de Caxias	1,8	300	4.894,40
Jogos Universitários Brasileiros JUBS	63	4.500	252.588,00
Centro Paroquial São Francisco	2,5	420	6.718,00
Colônia de Férias do Centro Social do JPEM	0,71	1.000	1.956,96
XVIII Jogos Escolares Brasileiros - JEBS	64,8	5.000	309.916,80
Menino de Rua	2,56	5.000	22.000,00
Instituto de Desenvolvimento da Criança e de Convivência com o Idoso	8,6	2.292	53.403,00

Fonte: Relatório da FAE. 1989:6

TABELA X

## PNAE - Recursos aplicados em projetos especiais-1989

ENTIDADE	ATENDIMENTO		Recursos Aplicados (NCz\$ 1.00)
	Gêneros Alim. (t)	Alunos Benef.	
CIAM - I	0.36	96	2.459
Declaração dos Direitos/100 Aniversário do Ano Internacional da Criança/ME/UNICEF	0.04	500	688
Passeata Ciclista/Dia Mundial de Luta contra AIDS	1.2	4.000	6.060
Casa do Estudante-RN	36.1	775	153.931
Casa Caicó-RN	7.6	150	31.978
Casa Jucurutu-RN	3.8	75	16.005
Casa Mossoró-RN	7.6	150	32.046
Casa Maxaranguape-RN	2.3	45	9.552
Lar Fabiano de Cristo-PA	1.8	312	5.713
Lar Fabiano de Cristo-CE	5.3	936	17.811
Lar Fabiano de Cristo-PB	1.9	344	5.767
Lar Fabiano de Cristo-PE	1.9	344	5.652
Lar Fabiano de Cristo-SE	1.8	312	5.461
Lar Fabiano de Cristo-BA	5.2	912	16.327
Lar Fabiano de Cristo-MG	9.9	1.744	34.847
Lar Fabiano de Cristo-ES	3.2	560	9.536
Lar Fabiano de Cristo-RJ	11.7	2.048	37.069
Lar Fabiano de Cristo-SP	2.1	376	7.006
Lar Fabiano de Cristo-PR	0.7	128	2.116
Lar Fabiano de Cristo-SC	1.4	256	4.808
Lar Fabiano de Cristo-RS	1.8	312	5.701
Lar Fabiano de Cristo-DF	3.4	592	11.865
Lar Fabiano de Cristo-MT	1.2	216	4.230
Lar Fabiano de Cristo-GO	1.4	248	4.434

Fonte: Relatório da FAE, 1989:7

Quando analisamos detidamente os Relatórios das atividades da Fundação de Assistência ao Estudante, assim como seus gráficos demonstrativos, vários aspectos nos chamam a atenção. É o caso das operações envolvidas na compra e distribuição dos diferentes elementos - gêneros alimentícios, livros didáticos, material escolar, etc - distribuídos pela Fundação.

O material distribuído pela FAE é, em sua quase totalidade, comprado de terceiros. No caso do material didático ela produz, através do Programa de Editoração, obras didáticas, para-didáticas e de consulta, assim como material escolar, industrializado pela iniciativa privada e vendido, a preços abaixo do mercado, nos Postos de Atendimento da FAE. Este material, via de regra, compreende Atlas, Dicionários, lápis, cadernos, etc.

É possível observar, pelo Anexo 7 do Relatório FAE 1985 (p.36) a grande diferença entre os recursos aplicados em "fabricação própria" (CR\$ 11.667.577.000,00) e "aquisição de terceiros" (CR\$ 51.511.788.000,00) no que se refere a Material Escolar.

TABELA XI  
Material Escolar - 1985 -

1. Fabricação Própria

1.1. Recursos Aplicados na Aquisição

de Matéria-Prima (CR\$ 1.000).....11.667.577

1.2. Quantidades Produzidas:

a) Bloco de Desenho..... 83.786  
 b) Bloco de Rascunho..... 611.790  
 c) Cadernos - Linha FAE.....29.029.767  
 d) Cadernos - Linha Especial..... -  
 e) Papel Alçaço..... 3.104.562  
 f) Outros..... -  
 g) Total.....32.829.995

2. Aquisição de Terceiros

2.1. Recursos Aplicados (CR\$ 1.000).....51.511.788

2.2. Quantidades Adquiridas:

a) Apontador..... 6.400.000  
 b) Borracha Escolar.....30.098.687  
 c) Caneta Esferográfica.....12.247.600  
 d) Lápis de Cor (caixa)..... 6.551.620  
 e) Lápis Preto.....98.662.056  
 f) Régua..... 660.000  
 g) Outros.....10.767.256  
 h) Total.....165.387.219

Fonte: Relatório da FAE, 1985:36

Apesar da conhecida necessidade de licitação pública para tais compras, e de, nos Relatórios da Fundação de Assistência ao Estudante, se encontrar referências a elas com frequência, denúncias pela grande imprensa dão conhecimento de transações obscuras, onde o Estado, através da FAE, torna-se um excelente comprador de gráficas e editoras privadas. O jornal "A Folha de São Paulo", em sua edição de 27 de Outubro de 1989, denunciava que a FAE havia contratado, em Julho, a produção de 510 mil exemplares de um mapa histórico e de 1,5 milhão de livros com biografias de presidentes da República sem concorrência pública, favorecendo as editoras Alhambra e Artenova, esta última de propriedade do suplente de senador Álvaro Pacheco (PFL-PI), irmão da Diretoria de Apoio Didático-Pedagógico da FAE, Teresa Pacheco Velho. Ainda, segundo o jornal, "cada cartaz custou a FAE NCR\$ 3,13. No mesmo mês, uma editora de São Paulo oferecia um produto similar por apenas NCR\$ 0,80. O dinheiro gasto a mais daria para distribuir 1 milhão de cadernos" (FSP, 21/11/89: a-5). Apesar da Procuradoria Jurídica da FAE (Projur) ter emitido um parecer contrário à compra, sem abertura de concorrência, esta foi encaminhada e efetuada. Foi aberto inquérito por determinação do Ministro da Educação na época, Carlos Sant'Anna, mas seu resultado ainda é desconhecido.

Esta mesma Diretora da Fundação esteve envolvida em outra aquisição ilícita. Durante o ano de 1990, acumularam-se no galpão da Diretoria de Apoio Didático Pedagógico, milhares de exemplares de obras paradidáticas compradas pela FAE. Como foi denunciado, "200 mil exemplares da "Nova Constituição para Crianças" editada pela J.B. Indústrias Gráficas (JBIG), 300 mil exemplares de "Amor à Vida" de Arnaldo Niskier (Editora Bloch) e 150 mil exemplares da "Cartilha Ecológica" (Ed. Nova Fronteira), foram encomendadas sem licitação pela antiga Diretora da FAE, Teresa Velho" ("Correio Popular", Campinas, 14/3/91:13).

A denúncia destas e outras operações ilícitas, veiculadas anteriormente, parecem ter refletido na preocupação quanto à elaboração do Relatório Anual de 1988; aparecem ali discriminados, depois de quatro anos sem indicação especificada, os títulos editados pela própria FAE (p.31). Com exceção do Relatório de 1984 (p.17 a 18), que traz tabelas contendo as obras editadas, os demais Relatórios só trazem uma referência geral ao Programa de Editoração e sua produção, como demonstra, a título de exemplo, o trecho do Relatório FAE de 1987: "Editoração-consiste na produção de obras didáticas e paradidáticas, destinadas a ampliar o campo de consulta

dos alunos e professores. Em 1987, foram produzidos 23 títulos, com uma tiragem total de 2,2 milhões de exemplares" (p.39).

Em relação à compra e distribuição de livros didáticos a situação é ainda mais complicada. "Em 1987, dos 55 milhões de livros que foram distribuídos, apenas cinco grandes empresas produziam 85% do total, cabendo a 40 editoras menores a produção dos 15% restantes (...) os dados mostram a forte oligopolização do setor".<sup>6</sup>

É muito significativo o fato de que as editoras envolvidas no Programa Nacional do Livro Didático nunca tenham sido citadas nominalmente nos Relatórios anuais da FAE, exceção feita ao de 1987 (p.35), que aponta as Editoras Brasil, Ática, IBEP, FTD e Scipione como aquelas que mais venderam para a FAE. Na mesma tabela, em seguida, estão as Editoras Nacional e Saraiva, também como vendedoras de significativa quantidade de sua produção de livros didáticos à FAE, para o ano de 1988:

---

<sup>6</sup> Azevedo, Janete M.L., "Impasses e Perspectivas para a Descentralização de políticas de educação". Em Aberto, Brasília, ano 7, no.39, jul/set. 1988, p.54.

TABELA XII

Programa Nacional do Livro Didático - 1988  
Livros Negociados por Editora

EDITORAS	LIVROS NOVOS	REPOSIÇÃO	AQUI-SIÇÃO FAE	2ª OPÇÃO	TOTAL GERAL
SCIPIONE	2.716.034	204.609	1.240	87.415	3.009.298
ÁTICA	4.127.111	327.824	2.720	235.405	4.693.060
IBEP	3.604.687	244.162	3.930	77.699	3.930.478
FTD	2.796.592	418.623	3.180	103.479	3.321.874
ATUAL	286.923	23.843	410	92.450	403.626
CAMINHO SUAVE	753.984	17.039	120	8.849	779.992
SARAIVA	1.944.838	214.981	1.660	166.180	2.327.659
BLOCH	252.351	60.436	1.600	7.615	322.002
ALT	655.403	76.365	1.680	21.939	755.387
ARCO-ÍRIS	654.159	41.122	330	3.790	699.401
CASA PUBLICADORA	122.850	-	110	715	123.675
FDC	50.463	7.517	100	5.544	63.624
LISA	70.753	5.524	360	1.991	78.628
SALESIANA	2.209	-	30	-	2.239
HDV	2.776	32	80	-	2.888
T. COSTA	3.693	32	40	563	4.328
CEPE-PE	73.434	1.302	120	55	74.911
M. INOJOSA	45.869	-	170	1.497	47.536
TRICASIL-MA	31.592	-	70	443	32.105
GLOBO	39.124	6.366	120	1.850	47.460
ASSOESTE	8.797	-	20	63	8.880
IOCE	329.892	-	90	886	330.868
COMPEPI-PI	19.938	-	40	21	19.999
FRANCISCO ALVES	17.835	4.615	280	5.398	28.128
LUTADOR-MG	34.345	6.343	60	32	40.780
UNIJUÍ	8.017	1.346	80	107	9.550
NACIONAL	2.192.867	279.785	2.510	88.767	2.563.929
LÉ	638.724	68.048	840	67.188	774.800
BRASIL	4.889.957	434.029	3.470	80.731	5.408.187
VIGILIA	163.564	9.980	960	4.426	178.930
RECORD	75.955	1.324	70	2.378	79.727
MÃOS UNIDAS	55.869	5.227	80	904	62.080
LITTERA MACIEL-MG	26.929	18	80	-	27.027
SERGASA	16.708	-	30	-	16.738
TOTAL	26.714.242	2.460.492	26.680	1.068.380	30.269.794

Fonte: Relatório da FAE, 1987:35



Um programa de tamanha amplitude como o PNLD exige um eficiente sistema de controle da distribuição de livros, garantindo sua entrega nas escolas, em tempo hábil para o início do ano letivo. Além do atraso constante na entrega dos livros - porque as editoras não cumprem o prazo estabelecido ou, porque falha o sistema de distribuição - as denúncias de extravio tem ocupado grande espaço no noticiário nacional.

A despeito da importância do livro didático de boa qualidade para a criança na escola, o PNLD parece privilegiar os interesses particulares de editoras e distribuidoras. Um editor chega a declarar que "muitas editoras assinaram este contrato sabendo que não poderiam cumpri-lo (em relação ao prazo de entrega). Mas se não o assinássemos estaríamos fora do programa" (FSP, 15/4/87:10).

A defesa de interesses particulares parece explicar o fato registrado durante o mês de abril de 1987: "várias Secretarias Estaduais de Educação, sem maiores explicações da FAE, receberam 1,9 milhão de livros (3,4% dos 55 milhões de exemplares distribuídos durante o ano) , com muitos títulos que não constavam das indicações dos professores. Dentre os títulos merecem ser destacados: "O Cruzado na Matemática" e "Ciência no Mundo de Hoje", ambos de co-autoria de Arnaldo Niskier, diretor da Bloch Editores (conveniada ao Programa) e membro do Conselho Federal de Educação" (UNICAMP/NEPP, 1989:420).

Esta situação, associada à questionável qualidade do material didático, despertou intensas críticas de educadores e pesquisadores em relação aos livros comprados e distribuídos pelo Estado. A inadequação e até mesmo incorreção de conteúdos, a simplificação de conceitos, a veiculação de estereótipos, o descaso com as ilustrações, a existência do livro não reutilizável, o atropelamento do professor no processo de escolha dos livros, em função da deficiência de informações e dos prazos exíguos para a indicação, foram insistentemente apontados por estudos, teses defendidas em universidades, debates e seminários<sup>7</sup> realizados os quais parecem ter obtido algum resultado. Pelo menos o livro "descartável" foi abolido, as condições de participação do professor na indicação do livro melhoradas e os professores se encontram, de modo geral, mais alertados para o uso indiscriminado do livro didático em sala de aula. Isto como reflexo de inúmeros debates, seminários promovidos por diversas entidades e órgãos oficiais focalizando o livro didático, o que ocorreu principalmente durante os anos de 1986 e 1987. O tema foi discutido em Congressos representativos do campo educacional como a Conferência Brasileira de Educação - CBE, Congresso de Leitura do Brasil, Congresso Brasileiro de Biblioteconomia e

---

<sup>7</sup>Um levantamento exaustivo em relação à produção sobre livro didático no país, encontramos em: UNICAMP, "O que sabemos sobre Livro Didático: Catálogo Analítico", Ed. da UNICAMP, 1989.

Documentação. Também se constituiu em tema específico de diversos seminários como: "Encontro sobre o Livro Didático na Bahia" (1984, 1985, 1986), "O livro didático em questão", debate promovido pela FAE e INEP, transmitido em cadeia nacional pelas emissoras da TV Educativa em 21 de março de 1986; e de publicações como Em Aberto (Brasília, n.º 35, jul/set 1987), Leia São Paulo, n.º 107, abril de 1987), Cadernos CEDES (Campinas, n.º 18, 1988) e outros.

Entretanto, as condições ainda estão longe das desejáveis e o Estado continua fazendo mau uso de sua posição de grande comprador da produção didática das editoras, interferindo pouco na qualidade dos livros - especialmente no que diz respeito aos conteúdos veiculados. A estruturação básica do Programa Nacional do Livro Didático, a participação centralizada de certas editoras, o extravio e atraso de livros didáticos durante o trajeto que vai da aquisição até a distribuição nas escolas, pouco se alteraram. Provavelmente a perda mais clamorosa foi denunciada em outubro de 1991, quando foram descobertas 1,7 mil toneladas de livros destinados a São Paulo - cerca de 5 milhões de exemplares - sendo vendidas para ser trituradas como aparas de papel. A transportadora F. Souto era a empresa responsável pela entrega destes livros nas escolas públicas de primeiro grau de todo o país. A transportadora ganhou a concorrência feita pelo MEC-FAE no início do ano. Contudo, "suscita estranheza que a concorrência de CR\$ 1,2 bilhão para a entrega do material tenha

sido vencida por uma empresa cujo proprietário hoje foragido e procurado pela polícia - é suspeito de envolvimento com contrabando de motocicletas e de diversas irregularidades trabalhistas" (F.S.P., 18/10/91:1.2). Além dos claros prejuízos para os cofres públicos e para a educação propriamente dita, chama a atenção a debilidade do sistema de controle da Fundação de Assistência ao Estudante que, até então, não havia tomado nenhuma providência em relação ao fato de que significativa parcela do total de livros que comprara, não estivesse ainda nas escolas.

Pelas sistemáticas reclamações dos professores, de diferentes regiões do país, observa-se que o atraso na entrega dos livros nas escolas é um dos aspectos graves do PNLD. Informações como a veiculada pela imprensa de que "o atraso na distribuição de 30 milhões de livros escolares comprados pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), órgão do Ministério da Educação, no ano de 1988, fez com que 26 milhões de alunos do primeiro grau de 168 mil escolas públicas iniciassem o ano letivo sem material didático" (F.S.P., 16/2/89:D-9), são frequentes. Nos diferentes foruns de educação os professores de primeiro grau constantemente denunciam o mau funcionamento do Programa.

A centralização dos recursos na FAE, para a compra e distribuição dos livros para todo o país, seguramente dificulta o controle e o bom andamento das diferentes fases do Programa

Nacional do Livro Didático. Não nos parece suficiente descentralizar a distribuição e operacionalização de algumas etapas do Programa, se as negociações para a compra e distribuição e, principalmente, os recursos, continuam centralizados.

Esta mesma centralização, intensa burocratização e ausência de mecanismos de controle eficientes, parecem ser responsáveis por grandes desvios também no Programa Nacional de Alimentação Escolar. Concentrando um grande volume das verbas, com atendimento quase universalizado em todas as regiões do Brasil não é difícil supor a ocorrência de desvios e uso inadequado da merenda escolar. É o caso de alimentos vendidos num supermercado em São Paulo, como foi divulgado: "(...) um consumidor comprou nesse supermercado, no dia 22, um recipiente de tempero onde havia uma faixa em que estava escrito: Venda proibida. Produto destinado à merenda escolar" (F.S.P., 27/10/89: D-7).

Os convênios firmados com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, assim como a avaliação otimista, por parte da FAE, da descentralização da merenda escolar, parecem não garantir, conforme denúncias de parlamentares e da grande imprensa, que alimentos da merenda escolar sejam desviados para fins político-eleitoreiros, como ocorrido no Amapá: "Pelo menos 240 toneladas de alimentos destinados ao Programa da Merenda Escolar do Amapá foram desviados, segundo constatou a Comissão de

Inquérito Administrativo instaurada pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). O desvio corresponde a 30% do total de alimentos enviados ao Estado pela FAE em um ano. O deputado federal Eraldo Trindade (PFL-AP) é acusado de desviar os produtos para distribuir entre seus eleitores (...). A Comissão de Inquérito demorou um ano para concluir o trabalho, iniciado no final de 1988" (F.S.P., 24/5/90: C-5).

O uso de produtos da merenda escolar para fins político-eleitoreiros, tem sido alvo de constantes denúncias: "No Acre, por exemplo, onde a falta de transporte dificulta a distribuição são os políticos que passam no escritório da FAE e apanham alguns livros e um pouco de merenda. Depois, levam aos lugares que visitam conforme descrição de um funcionário" (F.S.P., 30/5/90: C-3). Ainda, "o presidente da Associação dos Moradores da Jaqueira, em Maceió, José Miguel de Araújo, diz que recebeu um lote de merenda da FAE para distribuir entre os eleitores. Araújo era cabo eleitoral de dois candidatos a deputado ligados a Geraldo Bulhões. Segundo alguns cabos eleitorais (que pediram a proteção do anonimato), Bulhões também dispôs de merenda escolar para distribuir na periferia de Maceió, durante o primeiro turno da campanha a Governador" (Correio Popular, Campinas, 14/3/91:13).

Apesar dos Relatórios da FAE apontarem a descentralização da merenda em bom andamento, com uma regionalização do cardápio, há

dados que colocam em dúvida esta avaliação, como, por exemplo, a procedência de certos gêneros alimentícios encontrados numa escola da Ceilândia, cidade satélite de Brasília, em 1990: "carne prensada da marca Perdigão, sardinha da Indústria Navegantes e óleo de soja Concórdia. Os três produtos vem de Santa Catarina e viajam 1.677 quilômetros para chegar a Brasília" (Correio Popular, Campinas, 14/3/93:13).

A descentralização de operações, sem uma racional divisão de trabalho e um efetivo controle, também não é garantia de melhor desempenho dos Programas. Em 1986, foram descobertas 120 toneladas de merenda escolar deterioradas em um depósito da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (CEAGESP) (F.S.P.,27/10/89:A-5). Segundo a Fundação de Assistência ao Estudante, a responsabilidade sobre os alimentos cabia ao Departamento de Assistência ao Escolar (DAE) da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Por outro lado, segundo a direção da CEAGESP o armazém teria sido alugado pelo Governo Federal, o que revela uma confusa divisão de responsabilidades e atribuições, quanto ao encaminhamento de tão grande volume de alimentos, que poderia beneficiar muitas crianças no Estado de São Paulo.

Em relação à divisão de responsabilidades entre Estado e Município, Oliveira (1992:203-213), analisando o Programa de Descentralização da Merenda Escolar no Estado de São Paulo,

assinala que "no período estudado [1983-1990], o Estado diminuiu, sistematicamente, sua participação nos gastos com a merenda. O 'per capita' repassado, que de início cobria cerca de 75% das despesas, girou em torno de 50% em 1987, caindo para cerca de 33% em 1990" (p. 211).

As Prefeituras Municipais tiveram que arcar, quando podiam, com as despesas crescentes em relação a merenda escolar, além das que já lhe cabiam pela divisão de responsabilidades em relação ao primeiro grau.

Nem sempre descentralizar, municipalizar ou "localizar" significa, necessariamente, democratizar. A descentralização não constitui garantia para processos democratizantes, assim como, "processos descentralizados podem abrir espaço a outras formas de arbitrariedade, ou de comportamentos públicos autoritários. Também é sabido que a descentralização de responsabilidades e encargos sem os correspondentes recursos pode ser tão somente mais uma forma arbitrária de reduzir o gasto social, principalmente quando, como no Brasil, a base da estrutura federativa- os municípios- é tão heterogênea no que diz respeito a recursos financeiros, humanos, etc" (Brasil, IPLAN/IPEA:35).

Os problemas em relação à merenda escolar agravam-se com denúncias de outro teor, como a feita pela deputada federal pelo PTB, Dirce Tutu Quadros, na Assembléia Nacional Constituinte, em abril de 1988. Segundo declarações da parlamentar, a FAE "gasta



dinheiro público para alimentar 524 mil crianças - fantasmas no Maranhão, além das 949 mil matriculadas na rede pública, atingindo o expressivo número de 1 milhão 474 mil bocas para serem alimentadas diariamente". Prosseguindo em sua denúncia, afirma que há "nos vinte e três Estados da Federação, 5 milhões e 300 mil refeições excedentes/dia". Em seu pronunciamento a deputada insiste na gravidade da situação: "na oportunidade, refresco a memória de uns poucos interessados, no sentido de que há mais de um mês já havíamos feito a convocação deste Sr. Paulo Miranda, maranhense Diretor da FAE, para que comparecesse a Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados a fim de prestar depoimentos" (Brasília, Diário de Assembléia Nacional Constituinte, 22/4/88: 9762).

Além das irregularidades, desvios e perdas na distribuição dos alimentos da merenda escolar, é possível levantar, em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, algumas questões que dizem respeito à definição de gastos, quando do planejamento do Programa. Como já foi assinalado, a merenda escolar é composta de alimentos básicos e de formulados. A FAE gasta grande parte da verba destinada à alimentação escolar com os produtos denominados "formulados", misturas industrializadas, como: sopas desidratadas, molho em pó, farinha láctea, pó para preparo de bebidas, etc. . A compra dos produtos básicos (açúcar, arroz, feijão, macarrão, óleo, pão, etc) é feita em conjunto: FAE e Secretarias Es

taduais e Municipais de Educação, muitas vezes contando com a participação das Secretarias da Ind. e Comércio da Agricultura dos Estados, intermediada pela COBAL. A compra dos produtos formulados é feita diretamente pela FAE junto à SAB (Sociedade de Abastecimento de Brasília), em Brasília, medida justificada "pelas características que envolvem esse grupo de alimentos, por sua formulação específica, quase que exclusivamente utilizados na alimentação escolar e, pela localização dos fornecedores na Região Centro-Sul do país" (Relatório FAE 1987: 14).

Mesmo considerando-se a importância de alimentos não deterioráveis, como os formulados, nas refeições escolares, a possibilidade de se descentralizar e regionalizar a produção e compra de produtos básicos, assim como a grande diferença de custos entre os alimentos básicos e os formulados, colocam em questão a prioridade de gastos com este tipo de alimento.

Pode-se observar pela tabela extraída do Relatório FAE 1987 (p.16) que, do total dos gastos com merenda escolar em todo o Brasil, cerca de 60% foram aplicados em produtos formulados, contra cerca de 40% em produtos básicos, mesmo sendo bem maior a quantidade adquirida destes últimos (produtos básicos: 136.293.567 kg; produtos formulados: 58.367.354 kg).

TABELA XIII

Demonstrativo Físico/Financeiro  
Produtos Básicos - Formulados/Desidratados - 1ª a 4ª Aquisição/87

UF	BÁSICO		FORMULADO	
	kg	Cz\$	kg	Cz\$
AC	1.002.505	35.387.530,35	426.363	50.061.709,35
AL	3.400.536	141.351.916,39	1.986.288	206.096.724,29
AM	1.749.975	73.406.449,69	1.965.884	212.756.559,47
AP	900.117	26.516.293,11	344.985	36.380.331,10
BA	9.790.086	397.954.001,22	7.919.115	832.183.747,38
CE	9.773.942	341.655.535,52	3.811.117	489.078.985,73
DF	1.598.385	61.212.278,63	464.212	48.770.632,72
ES	2.257.905	86.190.701,39	1.440.180	183.971.278,95
GO	9.393.093	328.372.480,83	1.537.550	160.450.943,97
MA	10.982.746	344.591.788,45	4.451.667	557.130.877,21
MG	19.331.335	731.065.080,15	6.809.991	688.346.252,25
MS	3.557.254	86.671.677,90	697.002	74.410.843,88
MT	4.014.190	126.318.988,14	1.116.967	116.678.735,08
PA	4.429.711	144.534.967,86	2.062.117	203.463.780,37
PB	3.539.798	106.250.887,00	3.014.917	323.892.133,50
PE	8.851.635	309.378.534,36	3.033.362	342.098.740,58
PI	6.443.776	150.112.407,44	1.892.702	219.119.220,63
PR	12.034.576	424.860.745,75	1.387.200	196.698.336,60
RJ	867.477	22.234.085,04	2.131.776	232.529.012,20
RN	2.364.043	104.928.705,35	1.540.195	173.056.919,06
RO	1.284.192	59.781.937,11	952.673	93.427.816,72
RR	458.342	13.582.509,38	74.929	15.302.570,04
RS	7.785.633	207.340.675,03	3.333.553	426.825.928,49
SC	5.849.525	185.671.018,93	1.365.786	158.573.693,88
SP	1.685.908	37.049.254,75	3.422.288	291.949.090,44
SE	2.986.882	136.186.140,58	1.184.535	124.900.170,34
TOTAL	136.293.567	4.682.606.590,35	58.367.354	6.458.155.034,23

Fonte: Relatório da FAE, 1987:16

Uma auditoria nas contas da Fundação de Assistência ao Estudante, relativas a 1989 realizada pelo TCU (Tribunal de Contas da União) a pedido do deputado federal Luís Gushikem (PT-SP), indica várias irregularidades nas compras de alimentos efetuadas pela FAE, entre elas a dispensa irregular de licitação, pagamento adiantado aos fornecedores, convênio irregular com a Sociedade de Abastecimento de Brasília (SAB) e compra excessiva de produtos formulados, estes mais caros e de menor valor nutritivo, em detrimento de alimentos básicos. As denúncias ainda indicam que "para fazer as compras, a FAE baseia-se em um manual próprio que prevê - contra a lei, segundo o TCU - que os editais de compra sejam publicados com antecedência de 15 dias", ficando "inviabilizada qualquer concorrência, que exigiria prazo de edital de 30 dias" (FSP, 3/7/90:A-5).

A documentação referente a esta auditoria, realizada junto a Fundação de Assistência ao Estudante, por órgãos do Tribunal de Contas da União registra que, em 1989, dos recursos financeiros destinados a alimentação escolar, 59,5% foram utilizados para a aquisição de produtos formulados; e que, no mesmo período, o custo médio de um quilo do produto formulado, foi duas vezes superior ao custo médio de um quilo de alimento básico.

As indústrias de formulados que tiveram as maiores quotas de fornecimento em 1989, foram as seguintes: 1.º Nutrimental S/A; 2.º Liotécnica Ltda; 3.º Nutrícia S/A; 4.º Prátika Ltda; 5.º Belprato S/A; 6.º Protisa S/A; 7.º Olvebra S/A e 8.º Bhering S/A.

Os principais fornecedores de alimentos formulados coincidentemente são signatários da ata da fundação, em 1984, da Associação Brasileira de Indústria de Nutrição - ABIN, com os objetivos de: (...) "b - incentivar a melhoria técnica, o fortalecimento econômico-financeiro e o desenvolvimento em geral da indústria de nutrição, tendo-se sempre presentes o interesse público e o progresso do país; (...) f - colocar à disposição dos poderes públicos, da União, dos Estados e Municípios, das entidades autárquicas e sociedades de economia mista, os conhecimentos especializados e a experiência de seus sócios, em proveito do estudo, equacionamento e solução dos problemas de nutrição do país" (TCU, 1989:38).

A criação desta Associação ocorre no bojo da centralização dos programas de assistência ao estudante com a criação da FAE, visando a extensão do atendimento pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, a todos os alunos da pré-escola e do primeiro grau do país, o que significaria a implantação de um estável mercado consumidor para as empresas da área de nutrição envolvidas.

Ainda em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, a criação em 1986 do "Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares", também conhecido como "Programa dos Irmãozinhos", é passível de questionamento. O Programa surgiu com o intuito de atender crianças na faixa etária de 4 a 6 anos que não estejam matriculadas nas escolas, objetivando beneficiar cerca de 7 milhões

de crianças em todo o país. "O Programa foi operacionalizado a partir de junho de 1986, com aplicação de CZ\$ 884 milhões e se desenvolve com base nas diretrizes nutricionais do Programa Nacional de Alimentação Escolar, devendo suprir 15% das necessidades calóricas de sua clientela alvo, através do atendimento diário de uma refeição para cada criança" (Relatório FAE 1986:13). Somente neste Relatório o "Programa dos Irmãozinhos está destacado, e, assim mesmo, os dados aparecem diluídos no interior do PNAE, o que impossibilita a avaliação de seu desempenho.

Parece-nos questionável que uma entidade como a FAE, com finalidades explícitas de assistir aos estudantes - portanto população matriculada nas escolas, como define o artigo 3.º da Lei 7091/83, que cria a Fundação de Assistência ao Estudante - extrapole suas funções pretendendo fornecer refeição diária também para os irmãos de escolares que se encontram fora do sistema escolar. E, mais ainda, "esse novo programa se superpões a outros programas já existentes: dirige-se ao mesmo grupo etário do PNLCC/SEAC<sup>B</sup> e do Programa de Creches da Legião Brasileira da Assistência - LBA. Com isso, voltamos ao que é característico da política de alimentação e nutrição no país: paralelismo entre programas, superposição de clientela e pulverização de recursos" (UNICAMP/NEPP, 1989:337).

Apesar da idéia consensualmente aceita entre pesquisadores dos problemas de nutrição, de que é a criança o alvo prioritário dos programas alimentares e que a associação deste atendimento à presta

---

<sup>B</sup>

PNLCC - Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes.  
SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária.

ção de serviços básicos de saúde é fundamental para melhorar as condições de nutrição, observa-se no Brasil, somente a nível federal, uma multiplicidade de programas voltados para o grupo infantil, desenvolvidos por instituições totalmente desvinculadas da estrutura pública de saúde.

É o caso dos: Programa de Complementação Alimentar - PCA e de Distribuição de Leite que compõem a atividade de Apoio Nutricional promovido pela Legião Brasileira de Assistência - LBA; Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes - PNLCC, desenvolvido pela Secretaria Especial de Ação Comunitária - SEAC; Programa de distribuição de alimentos a crianças em idade pré-escolar (4 a 6 anos) patrocinado pela LBA; e também do "Programa dos Irmãozinhos", executado pela FAE.

Esta multiplicidade de programas voltados para crianças menores de sete anos acarreta superposição no atendimento com reflexos negativos na aplicação de recursos e também na qualidade dos serviços prestados. Os números oficiais totalizam cerca de 13 milhões de menores de 7 anos inscritos nos diversos programas federais (excluindo o atendimento através das creches). Segundo a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição - PNSN realizada em 1989 pelo INAN/IPEA/IBGE, esse número é de apenas 4,4 milhões (3,2 milhões de crianças na faixa de 0 a 3 anos de 1,2 milhão de 4 a 6 anos)" (Peliano, 1992:76).

Ainda em relação ao "Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares, documento de avaliação da própria Fundação assinala que houve distorção dos objetivos propostos, ocorrendo "a distribuição de alimentos a crianças de 0 a 14 anos" e "distribuição direta dos alimentos às famílias, dificultando-se dessa forma condições de acompanhamento do consumo pela clientela alvo". (Brasília, FAE/DAAN/DDP, "Proposta para Atendimento ao "Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares - PAIE", dez. 86:10).

Os problemas apresentados em relação aos Programas da FAE certamente não podem ser atribuídos à escassez de recursos financeiros para responder por sua administração e execução. Como demonstram os Relatórios analisados, os gastos com "administração da FAE", só são inferiores aos de seus três maiores Programas (Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de Livro Didático e Programa Nacional de Material Escolar), sendo superiores ao montante destinado ao Programa de Bolsas de Estudo de primeiro e segundo graus, para todo o país.

Tomando-se como referência o Relatório anual de 1985, observa-se que para o item "administração da FAE" é destinado um valor quatro vezes maior que para o "Programa de Saúde do Escolar", considerado socialmente muito importante pela Fundação.

A Tabela XIV demonstra a distribuição das verbas da Fundação entre seus diferentes Projetos, no ano de 1985.



TABELA XIV

## Evolução Orçamentária por Projeto/Atividade - 1984-85 (Cr\$ Mil)

Projeto/Atividade	Exercício				Evolução Orçamentária 84/85 (%)
	1984		1985		
	Orçamento	%	Orçamento	%	
Incorporação Areas Fisicas	-	-	800.000	0.05	-
IRHPJ - Manutenção Acadêmica	1.470.685	0.41	2.701.899	0.17	82.97
Manutenção Administrativa da FAF	15.008.565	4.13	59.321.870	3.67	295.25
Saúde Escolar	4.225.700	1.16	12.729.078	0.79	201.23
Bolsas de Estudo 1º Grau	4.965.380	1.37	11.083.500	0.69	123.21
Livro Didático - Ensino Fundamental	33.006.182	9.09	90.560.316	5.61	174.37
Módulos Escolares	20.107.586	5.54	157.181.290	9.73	649.54
PNAE - Alimentação Escolar	272.970.320	75.18	1.224.668.592	75.82	348.64
Residência Estudantil	599.289	0.17	1.269.000	0.08	111.75
Bolsas de Estudo 2º Grau	8.058.848	2.22	43.884.047	2.72	444.54
PASEP	2.468.458	0.68	10.833.162	0.67	338.86
Associativismo Estudantil	164.049	0.05	-	-	-
TOTAL	363.051.062	100.00	1.615.032.774	100.00	344.85

Fonte: Relatório da FAE. 1985:49

Ainda quanto ao aspecto administrativo, causou-nos estranheza a presença do item "Assistência Complementar" nos Relatórios. O artigo 22 do Regimento Interno da FAE traz como competência da Diretoria de Apoio Complementar "desenvolver as políticas de apoio complementar ao processo de escolarização". Ora, este não seria o objetivo da Fundação de Assistência ao Estudante como um todo, executado através de seus numerosos departamentos e gerências? Haverá necessidade de se destacar uma atividade como esta, com orçamento específico, aliás não explicitada em termos de objetivos e funções em nenhum Relatório?

As indagações se intensificam ainda mais quando se constata pelo Relatório FAE 1986, que este item, depois do gigantesco Programa Nacional do Livro Didático, é o que mais cresceu, em termos de evolução orçamentária no período. É o que demonstra a tabela a seguir:

TABELA XV

## Evolução Orçamentária por Projeto/Atividade - 1985-86 (Cz\$ Mil)

Projeto/Atividade	Exercício				Evolução Orçamentária 85/86 (%)
	1985		1986		
	Orçamento	%	Orçamento	%	
PNAE - Alimentação Escolar	1.224.669	75,82	5.016.728	70,74	309,63
Livro Didático	90.560	5,61	1.124.015	15,85	1.141,18
Material Escolar	142.181	8,80	561.252	7,91	294,74
Salas de Leitura	15.000	0,93	39.856	0,56	165,70
Coordenação manutenção administração	59.322	3,67	151.859	2,14	155,99
Saúde escolar	11.770	0,73	20.670	0,29	75,61
Assistência complementar	959	0,06	7.200	0,10	650,78
Bolsas de trabalho	12.130	0,75	23.109	0,33	90,51
Bolsas FAE	3.000	0,19	-	-	-
Bolsas de 1º Grau	11.084	0,69	48.409	0,68	336,74
Bolsas de 2º Grau	28.754	1,78	47.561	0,67	65,40
PASEP	10.833	0,67	40.890	0,58	277,45
Implantação inst. de unidades	800	0,05	2.100	0,03	162,50
IRHJP	2.702	0,17	5.224	0,07	93,33
Residência estudantil	1.269	0,08	3.577	0,05	181,87
TOTAL	1.615.033	100,00	7.092.450	100,00	339,20

Fonte: Relatório da FAE, 1986:64

Após uma exposição do funcionamento da Fundação de Assistência ao Estudante e uma análise dos desvios ocorridos em suas ações concretas, é fundamental compreendermos a existência da Fundação no conjunto das políticas sociais do Estado brasileiro, e especificamente, no interior da política educacional empreendida para o período focalizado no presente trabalho (1983-1988). É o que desenvolveremos no próximo capítulo.

## CAPÍTULO IV

### A FAE ANTE AS POLÍTICAS SOCIAIS, A POLÍTICA EDUCACIONAL E A CIDADANIA

#### 1. POLÍTICAS SOCIAIS: LEGISLAÇÃO, ACUMULAÇÃO E DESIGUALDADE

O termo políticas sociais<sup>1</sup> refere-se às ações do governo voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais que visam promover os indivíduos à condição de cidadãos, frente às desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento sócio-econômico. Estas ações, em geral, são de caráter redistributivo e compensatório e, em muitos casos, assistencial propriamente dito.

Em princípio, as políticas sociais deveriam basear-se nos direitos sociais - emprego, saúde, habitação, educação, previdência - que dizem respeito a todos os setores da sociedade, independentemente de sua inserção no mercado de trabalho e de sua posição no mesmo. "Teoricamente, pode-se afirmar que, dado um certo grau de desenvolvimento econômico e um determinado padrão de distribuição primária da renda, as políticas sociais, ao colocarem à disposição dos estratos de menor poder aquisitivo um conjunto de bens e serviços, diminuem o grau de desigualdade, introduzindo mecanismos de redistribuição (...)" (Draibe, 1986:14).

---

<sup>1</sup> Tendo como objetivo a análise de uma determinada instituição - a FAE - e sua articulação com as políticas educacional e social brasileiras, não nos aprofundaremos na complexa discussão sobre o conceito de "políticas sociais" neste trabalho.

Nestes termos, políticas sociais são mecanismos que o Estado capitalista emprega e que deveriam reforçar as políticas de desenvolvimento econômico. "Trata-se (a política social) de estratégia voltada para o chamado desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, para atuar na correlação de forças sociais, segundo as determinações daquele desenvolvimento; (...) através de ambas aquelas políticas (a econômica e a social) é possível evidenciar-se a atuação do Estado no sentido de incentivar e ampliar o capitalismo monopolista no Brasil. Porém, embora constituindo um todo, elas formalmente se distinguem e às vezes dão a enganosa impressão de que tratam de coisas bem diferentes". (Vieira, 1985:10).

As usuais áreas de intervenção são: alimentação, saúde, educação, previdência, habitação, transporte de massa, saneamento.

Usaremos o termo "políticas sociais" de uma maneira ampla, referindo-se às políticas governamentais de intervenção, que têm por objetivo, em princípio, o bem estar social, o bem estar coletivo, promovendo a cidadania e a justiça social e determinando, em última instância, o padrão de proteção social vigente na sociedade brasileira.

No Brasil, historicamente, as políticas sociais têm acentuado as desigualdades especialmente pelo excessivo clientelismo e assistencialismo que as caracteriza. Ainda, pelas condições de pobreza e miséria da maioria da população brasileira, o assistencialismo, a "doação" vêm marcando as políticas sociais do

Estado desde o governo Vargas, atingindo até mesmo as camadas de assalariados, inseridos no mercado formal de trabalho.

Relatórios e pesquisas recentes demonstram que os gastos no Brasil com a expansão do aparelho social governamental não são baixos, considerando-se o orçamento global da União. Os gastos com o aparelho social - somando-se os gastos federais, estaduais e municipais - representaram 18,3% do PIB brasileiro do ano de 1986 (NEPP, 1988:12). Esta cifra aproxima o Brasil mais das economias capitalistas avançadas, se colocadas em relação àquelas consideradas em desenvolvimento, levando-se em conta a participação no PIB do gasto social: segundo o Relatório do Banco Mundial, 1987, as primeiras gastaram cerca de 20,4%, e estas, cerca de 8,8%, no ano de 1986.

Ainda assim, não foram capazes de modificar o perfil da distribuição de renda, nem de diminuir o grau de pobreza, o que demandaria medidas transformadoras profundas. A grave e precária situação social de grande parte da população, e fatores como o uso clientelístico da máquina estatal, a centralização das decisões, o desvio sistemático de verbas, a opção usual por obras novas e não pela preservação das existentes (escolas, postos de saúde, por exemplo), o excesso de burocratização, o paralelismo e irracionalidade das ações, a falta de controle dos programas, produzem a ineficiência destas políticas sociais.

É importante analisarmos mais detidamente a estruturação e o desenvolvimento histórico das políticas sociais no contexto nacional, para, neste quadro, focalizarmos a política implementada pela Fundação de Assistência ao Estudante como executora da política educacional brasileira.

Wanderley Guilherme dos Santos (1987), propõe um esquema de classificação para as políticas governamentais que implica em três conjuntos específicos de políticas, ressaltando, porém, a flexibilização e a possibilidade de alteração do mesmo: as preventivas, as compensatórias e as sociais "strictu sensu".

As primeiras, como diz o próprio nome, objetivam propiciar um quadro social que vise prevenir situações acentuadamente iníquas. Implicam em conjuntos de medidas governamentais que devem, em última instância, reduzir, ao mínimo, as desigualdades sociais. São as medidas referentes a emprego, salário, saúde pública, educação, saneamento, nutrição, etc.

As políticas compensatórias reúnem medidas destinadas a remediar desequilíbrios gerados pelo processo de acumulação. Consistem "no conjunto de medidas que objetivam amenizar os desequilíbrios sociais, em suas consequências, sem qualquer possibilidade de interferir em sua geração". (Santos, 1987:80). São as políticas de previdência, educação de adultos, habitação, assistência ao menor, preparação de mão-de-obra, etc.



O terceiro conjunto, o das políticas sociais "strictu sensu", refere-se àquelas explicitamente dirigidas, ao menos em intenção, para a redistribuição de renda e de benefícios sociais. Ainda segundo Santos, neste conjunto se encaixariam o PIS-PASEP, FGTS, FUNRURAL, etc.

É importante ressaltar que uma determinada medida política pode ser alocada em mais de um conjunto e que sua classificação e avaliação é um processo complexo, não podendo se basear somente em quadros numéricos ou tabelas quantitativas. É necessário traçar um quadro da situação social presente em um país, levar em consideração a estrutura de escassez predominante na sociedade e as decisões tomadas neste contexto, a qualidade dos serviços sociais prestados a população, etc. "Uma política de promoção da cidadania não tem que se refletir, necessariamente, na manipulação de somas gigantescas, ou melhor, a alocação de ponderável parcela de recursos financeiros não indica "ipso facto" a existência de uma dinâmica em direção a maior equidade na distribuição dos benefícios sociais. Ela pode indicar (...) resultado de políticas preventivas deficientes..." (Santos, 1987, p.82).

Assim, quando constatamos o considerável aumento da população coberta pelo sistema previdenciário brasileiro - cerca de 100 milhões de pessoas em 1985, incluindo-se segurados e dependentes -, para não procedermos uma análise essencialmente otimista, é importante considerar, também, além da qualidade deste

atendimento, que o grau de miséria da população se acentuou, apresentando os anos 80 um dos padrões mais iníquos de distribuição de renda, coexistindo com a ampliação de programas sociais no mesmo período.

No Brasil, a consolidação do sistema de proteção social, ou o conjunto de políticas sociais implementadas pelo Estado, tem suas raízes no sistema previdenciário, constituindo-se este um referencial para a organização e estruturação administrativa da atual política social brasileira.

Em relação à educação, mesmo estando presente nas diferentes Constituições brasileiras, a construção de um sistema educacional articulado nacionalmente, com ensino gratuito garantido a todo cidadão, é objetivo até hoje não alcançado. Os preceitos constitucionais, de modo geral, não são acompanhados de dispositivos legais que possibilitem sua implementação.

A necessidade de criação de um sistema nacional de educação, no Brasil, colocou-se pela primeira vez na Assembléia Legislativa e Constituinte de 1823, quando foram encaminhadas discussões no sentido de viabilizar uma legislação específica para a promoção de um projeto de instrução pública para o país.

Xavier (1980), em seu trabalho sobre a educação no Brasil Independente, assinala: "abertas as sessões da Constituinte e eleita a Comissão de Instrução Pública, os trabalhos desenvolvidos nos seus seis meses de conturbado funcionamento produziram dois

projetos de lei referentes à educação pública, que despertaram grande interesse e provocaram entusiásticos discursos: o projeto do Tratado de Educação para a Mocidade Brasileira e o projeto de Criação de Universidades" (Xavier, 1980:22).

Apesar dos calorosos debates que motivaram, das inúmeras emendas apresentadas, das várias fases de discussão dos projetos, estes não foram promulgados. O primeiro - Projeto do Tratado de Educação para a Mocidade Brasileira - foi vigorosamente discutido durante seis sessões e, após a sessão de agosto de 1823, não mais voltou ao plenário. Em relação ao segundo - Projeto de Criação de Universidades - não houve tempo para sua promulgação antes da dissolução da Assembléia Legislativa e Constituinte em 12 de novembro de 1823<sup>2</sup>.

A Constituição outorgada em 1824, que vigorou durante os sessenta e cinco anos do Regime Imperial, limita-se a assinalar que a "instrução primária é gratuita para todos os cidadãos".

Da Independência até 1946, a única lei geral relativa ao ensino elementar foi o Decreto de 15 de outubro de 1827, objetivando concretizar o dispositivo constitucional de 1824. No entanto, a aprovação do projeto não se fez acompanhar de medidas que possibilitassem a sua concretização em âmbito nacional. Relatórios do período registram o descompromisso do poder central em relação à instrução primária e gratuita. "E, em 1834, esse

---

<sup>2</sup> A primeira Universidade do Brasil, a Universidade do Rio de Janeiro, foi criada pelo Decreto de 7 de setembro de 1920.

descaso foi oficializado com o Ato Adicional Diogo de Feijó, através do qual o poder central, único capaz de concentrar recursos para a extensão do ensino elementar em todo o país, legalizou a sua omissão e abandonou definitivamente o problema" (Xavier, 1980:134).

A primeira Constituição republicana, de 1891, é omissa em questões de educação e do ensino. Apesar disso, é explícita em vedar o direito de votos aos analfabetos, o que só foi alterado por uma emenda constitucional de 1985.

A Constituição de 1934, promulgada após debates intensos entre diferentes correntes educacionais (principalmente o tradicionalismo católico e o liberalismo), determinava que "a educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos". Em relação a educação particular, condicionava o reconhecimento dos estabelecimentos privados de ensino à existência de remuneração digna a seus professores.

A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, incorporou as demandas educacionais dos setores católicos: "(...) o Estado Novo, ao invés de prever para si maior presença na educação, determina exatamente o contrário, abrindo caminho para seu parceiro político - ideológico. O lugar que a Igreja Católica ocupava no sistema de ensino ficava garantido pelo reconhecimento da liberdade de ensino para as associações e pessoas coletivas particulares" (Cunha, 1986:8).

Os poderes públicos assumiam, segundo esta Constituição, papel secundário e suplementar em relação às instituições particulares:

as instituições públicas de ensino eram destinadas aos carentes de recursos, impossibilitados de frequentar as escolas particulares.

A Constituição de 1946, estabelecia que a educação é direito de todos, cabendo ao Estado, prioritariamente, a função de propiciar este direito. Esta tendência foi alterada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961, com a vitória dos privatistas, favorecendo a ampliação da rede particular de ensino.

A Constituição de 1967 basicamente não alterou as disposições contidas na Constituição de 1946, mantendo a liberdade para a iniciativa particular em educação.

A Emenda Constitucional n.º 1, baixada pela Junta Militar em 1969, "sem embargo de ser a mais completa expressão da ditadura (...) incorporou a mais enxuta e justa formulação nessa questão: 'a educação é direito de todos e dever do Estado'. Este ministraria o ensino nos diferentes graus, permanecendo livre à iniciativa particular, respeitadas as disposições legais" (Cunha, 1986:9).

A Constituição de 1988, no artigo 205, seção I do capítulo III assegura que "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". Mas uma Lei de Diretrizes e Bases, possibilitando a aplicação e concretização dos preceitos constitucionais só foi aprovada pela Câmara Federal recentemente, cinco anos após a promulgação da

Constituição, em 13 de maio de 1993.

Na medida em que consideramos a estruturação do sistema previdenciário fundamental para a consolidação das políticas sociais implementadas pelo Estado brasileiro, torna-se importante retomarmos historicamente, a evolução deste sistema no país.

A Revolução de 1930, constitui um marco para a história atual da política social brasileira. O governo Vargas estabeleceu várias medidas relativas à proteção social que deram o formato deste sistema desde àquela época até os dias atuais, essencialmente. Com efeito, as preocupações de Getúlio com o que ele designava "progresso social" ou "bem estar social", estavam sempre presentes nas manifestações oficiais. "Havia, sem dúvida, especial atenção de Getúlio neste campo, conforme se pode constatar pela persistência em aludir aos temas de política social em seus discursos e em suas mensagens. Aliás, os problemas relativos ao progresso social embrenhavam-se nas discussões de outros assuntos, em geral aparecendo como meta final de seu governo" (Vieira, 1985:41).

Antes de 1930, basicamente, a questão social se resolvia privadamente, mediante os "acordos de seguro" em que se envolviam, particularmente, empregados e empregadores de uma determinada empresa. As associações privadas, através destes mecanismos compensatórios, atuavam, de certo modo, sobre as desigualdades geradas por um processo de acumulação em relação ao qual o Estado zelava pelo bom funcionamento.

Apesar dos esforços de alguns parlamentares durante os anos de 1911, 1912, no sentido de pedir a intervenção do Estado para a regulamentação das condições de acumulação - como jornada de trabalho, descanso semanal, etc. - os primeiros reflexos só apareceram em 1917, com a criação da Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados, cujos resultados, porém, foram inexpressivos na época. "Até 1923, quando se abre outro período da regulamentação pública do problema social no Brasil, nada de relevante virá a ocorrer no país, tanto no que concerne aos problemas relativos às condições de acumulação, quanto, em sentido estrito, no que diz respeito aos problemas da equidade" (Santos, 1987:21).

Em janeiro de 1923 aprovou-se a Lei Eloy Chaves, que estabelecia a criação, em cada companhia de estrada de ferro, de um fundo de aposentadorias e pensões, as CAPs, ou, Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários.

Como esta, outras Caixas foram criadas, estabelecendo um tipo de contrato social, em que as partes envolvidas abriam mão de uma parcela de renda a que teriam direito no presente visando benefícios futuros e reforçando os direitos alcançados por funcionários de uma empresa determinada. Não se tratava de um direito de cidadania, extensivo a todos os participantes de uma sociedade, mas de um compromisso entre os membros de uma empresa e seus proprietários.

Também é importante ressaltar que o segurado de cada CAP não recebia igual benefício de aposentadoria e pensão, este era calculado sobre o valor da contribuição mensal de cada um, ou seja, calculado em função da renda do segurado. As CAPs, nestes termos, não se destinavam a ser um meio de redistribuição de renda. Ainda, pela sua organização administrativa, dirigida pelas empresas, e considerando-se as categorias de trabalhadores que beneficiavam - os ferroviários, os estivadores e os marítimos, as mais bem organizadas - as CAPs contribuíam para dividir a classe trabalhadora e abafar o protesto social numa época de crise política geral.

A Lei Eloy Chaves, de 1923, "foi especialmente feita para neutralizar aqueles que propunham a ação radical e direta de uma classe trabalhadora autônoma e agressiva" (Malloy, 1986:54).

Mesmo com as limitações assinaladas, estas medidas "marcaram uma intromissão maior do governo federal nas relações trabalhistas do setor privado. E mais ainda, a Lei Eloy Chaves estabeleceu as bases legais e conceituais da posterior previdência social, e também o precedente do uso da previdência como meio de lidar com a questão social" (Malloy, 1986:48).

Entre 1931 e 1934, no governo Vargas, é que efetivamente foram implementadas medidas que atingiam, diretamente, o processo de acumulação - direito a férias, jornada de trabalho de oito horas diárias, regulamentação do trabalho feminino, regras de proteção a



gestante, etc - facilitadas pela criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1931 e pela instituição da carteira profissional obrigatória para os trabalhadores urbanos, em 1932. O papel crescente do Estado na regulamentação da vida sócio-econômica do Brasil, refletia o aumento do poder regulador e da autoridade do governo em geral, e do Executivo, em particular: "De 1930 em diante, a União amplia sua capacidade de prestação de serviços, ampliando conseqüentemente a ação administrativa. Tornando-se mais complexo e maior, o Poder Executivo, e também a administração<sup>3</sup>, ganham mais força política" (Vieira, 1981:99).

Em 1933, sob a jurisdição do Estado, criou-se o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos - IAPM, com um presidente do sindicato nomeado pelo poder público. Alterou-se, assim, o esquema anteriormente vigente. Às CAPs já existentes juntou-se um novo tipo de instituição de previdência social que incluía, como população segurada, todos os empregados de uma específica categoria profissional - no caso, os marítimos. A este Instituto seguiram-se outros, criados nesses mesmos moldes, como: Instituto dos Comerciários (IAPC) e Instituto dos Bancários (IAPB), em 1934; o Instituto dos Trabalhadores na Indústria (IAPI), criado em 1937 e implementado em 1938, e outros<sup>4</sup>.

<sup>3</sup>Sobre a expansão da administração pública e o acentuado aumento do número de servidores públicos no período, ver Cunha, Mário Wagner, V, o Sistema Administrativo Brasileiro (1930-1950), RJ, INEP, 1963.

<sup>4</sup>Os diversos IAPs existentes foram unificados num único Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), instalado em janeiro de 1967, no governo Castello Branco.

Contudo, os indiscutíveis progressos na área da Previdência Social no primeiro (1930-1945) e no segundo (1951-1954) governos de Getúlio Vargas, não alteraram fundamentalmente as funções de tal política social setorial, frente ao desenvolvimento econômico da sociedade brasileira. A Previdência Social "cumpria seu papel original, socorrendo as massas de trabalhadores urbanos, mas ao mesmo tempo pacificando-as, ao evitar que elas viessem a intervir livre e organizadamente nos conflitos políticos" (Vieira, 1985:58).

Políticas sociais paternalistas, "concedidas" pelas elites política e administrativa nacionais, têm importante função quanto a diminuição de conflitos, permitindo ao Governo aliviar o impacto do ônus do desenvolvimento capitalista do Estado sobre as classes populares. "Como vimos no Brasil, tais tipos de reforma podem ser concebidos pelas elites tecnocratas administrativas como meio de controlar a insatisfação social, dando com uma mão (benefícios da previdência social) o que efetivamente tiram com a outra (distribuição de renda cada vez menos adequada)" (Malloy, 1986:165).

A Constituição de 1934, de curta vigência, pela primeira vez introduziu um capítulo sobre a ordem econômica e social, reconhecendo a existência de direitos sociais os quais competia à União preservar, constitucionalmente.

Em 1940, é regulamentada e implementada a Lei do Salário Mínimo e, em 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho, a CLT.

Subjacente a todas estas medidas que procuravam conciliar as políticas econômicas e as sociais, está o conceito de "cidadania regulada", "cujas raízes encontram-se, não em código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal". Ou seja, "são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei" (Santos, 1987:68).

A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem os limites do exercício da cidadania. No interior desses parâmetros define-se o cidadão, assim como os direitos sociais aos quais ele tem acesso, teoricamente.

Esta tendência corporativista, ou o corporativismo, surge como forma dominante na relação Estado-sociedade no Governo Vargas, onde aquele busca cooptar a classe operária, através de sua inclusão controlada no processo político, organizando e estruturando os meios pelos quais os grupos e classes sociais participam do processo político central.

O aparelho estatal atua como regulador do processo político, escolhendo quais atores devem participar, quando e como; retém o poder de reconhecer, licenciar e autorizar a representação legal das categorias funcionais reconhecidas oficialmente.

Para se analisar o corporativismo no Governo Vargas, é fundamental referir-se à concepção de Estado Corporativo de

Oliveira Vianna<sup>5</sup>, defensor ideológico do regime de Vargas e influente homem público no período, atuando como principal conselheiro do Ministério do Trabalho de 1932 a 1940. O pensamento de Vianna é "indicador dos aspectos da "mentalidade" do regime (de Vargas) nas áreas da política social e do trabalho" (Malloy, 1986:70).

A análise do pensamento de Oliveira Vianna, desenvolvida por Vieira (1981) indica que, para o pensador "o Estado Corporativo é um Estado Democrático. Unicamente a democracia corporativa fornece possibilidade aos cidadãos para uma 'expressão integral' dos seus interesses e aspirações. Ela transforma os grupos profissionais e culturais em fontes de opinião democrática. Num país onde a democracia nunca se efetivou, o 'governo do povo pelo povo' só poderá existir por meio da 'capacidade de nossas classes produtoras de organizarem-se profissionalmente' (...) A democracia corporativa fundamenta-se nos 'grupos' ou 'corpos', e é essencialmente harmonizadora. Excluindo os partidos, as eleições e o voto, ela é o 'governo da opinião', expressa através das corporações" (Vieira, 1981:136).

Tais colocações são contestadas por Vieira, no trabalho acima citado, para quem "O Estado Corporativo não é um Estado Democrático,

---

<sup>5</sup> Esta concepção foi minuciosamente analisada em Vieira, E., Autoritarismo e Corporativismo no Brasil (Oliveira Vianna & Companhia), S.P., Cortez, 2a. ed., 1981.

ao contrário do que pensa Oliveira Vianna (...). O Estado Corporativo, quando muito, será uma democracia passiva, de participação restrita da nação" (Vieira, 1981:138).

O pensamento de Oliveira Vianna tem importância fundamental para a análise da política social implementada no Governo Vargas: "Vianna foi, por certo, um dos funcionários do Ministério capaz de explicar claramente os motivos que defendiam o plano da previdência social, demonstrando que o programa de proteção ao trabalhador se ajustava à política geral e aos objetivos sociais do regime" (Malloy, 1986:70).

Assim, os benefícios sociais não se dirigem ao cidadão concebido de uma maneira ampla, como aquele que faz parte e contribui para o processo de produção de bens e serviços de uma sociedade, mas sim a determinados cidadãos, assim considerados por se encaixarem nas profissões reconhecidas pelo Estado. A contribuição social básica, o trabalho, que deveria nortear todo o padrão de proteção social, constituindo resposta mais justa da sociedade àqueles que concorrem para sua riqueza, é substituída pelos contratos estabelecidos em relação aos direitos sociais.

A vinculação entre benefícios sociais e contribuição de cada um, em função de seu nível de salário e renda, no interior de uma categoria profissional, resultou, na prática, em uma discriminação na distribuição dos benefícios previdenciários: quem mais podia contribuir, maiores benefícios podia demandar.

Esta situação foi parcialmente alterada com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social, em setembro de 1960, que uniformizou os benefícios e serviços prestados, principalmente os médicos, pelos diferentes IAPS - Instituto de Aposentadoria e Pensões-existent. Independentemente da categoria profissional, a lei assegurava o mesmo regime de benefícios a todos os trabalhadores, regulamentados pela Consolidação das Leis do Trabalho, isto é, a todo indivíduo que ocupasse uma posição na estrutura ocupacional reconhecida oficialmente.

Com a aprovação da Lei Orgânica, "das metas originais inerentes à imagem tecnocrata da reforma, apenas uma, a padronização das contribuições e benefícios, foi alcançada- e mesmo esta iria comprovar uma realidade de papel que pouco fez para alterar as práticas do dia-a-dia dos IAPs. Foi uma realização simbólica, em grande parte, conseguida à custa da desistência de outras metas, como a unificação, universalização e controle estatal da indenização aos trabalhadores" (Malloy, 1986:109).

Foram mantidas as contribuições pretéritas desiguais, gerando aposentadorias desiguais e ratificando a estratificação produzida pelo processo de acumulação.

Nestes termos, "a vinculação da política social, sentido estrito, à política de acumulação não poderia ser mais óbvia e apenas repetia o que ficara claro, já, desde 1933, a saber, que a política social do governo estava essencialmente ligada à política de acumulação e todo o problema, do ponto de vista governamental, consistia em conciliar uma política de acumulação que não

exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras, e uma política voltada para o ideal da equidade que não comprometesse, e se possível ajudasse o esforço de acumulação" (Santos, 1987:31).

Este modelo institucional vigorou praticamente até 1964, alterando-se pouco na década de 60, exceção feita à promulgação já citada da Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960. Ainda, este modelo forneceu as bases para a consolidação de outras políticas sociais como a educacional, que também se desenvolveu de maneira subordinada à política econômica.

Os governos militares pós 64 deram ênfase ao "crescimento do bolo", ou seja, ao processo de crescimento econômico, para depois pensar em dividi-lo, reduzindo as distorções: o progresso social seria fundamentalmente derivado do crescimento econômico, o que não se dá automaticamente.

Certamente o crescimento econômico é essencial para o desenvolvimento social, crucial, porém, é a forma como são distribuídos os benefícios do crescimento. "A repartição dos benefícios do crescimento econômico depende, em última instância, dessa conjugação um tanto ou quanto nebulosa de estruturas, ideologias, valores e práticas denominadas, no seu agregado, de 'modelo político', ou 'estilo de desenvolvimento'. A tendência inerente do mercado, quando deixado às suas próprias forças, anda sempre no sentido da concentração, pelo menos nas condições

históricas concretas no Brasil" (Martine, 1989:101).

Os efeitos para a área social continuam regressivos. As áreas de bem estar social - habitação, nutrição, saúde pública, educação, saneamento básico - continuam merecendo atenção menor que a econômica, mesmo reconhecendo-se que na década de 70, especialmente, o aparelho social governamental ganhou maior amplitude. Inúmeros programas assistenciais foram criados principalmente nas áreas de alimentação e nutrição - provavelmente numa tentativa de amenizar as precárias condições de vida da população, indiscutivelmente agravadas no período militar, em contraposição aos avanços registrados na economia como um todo, especialmente na época do "milagre econômico". É interessante ressaltar que tentativas de avanços em políticas sociais estão mais ligadas aos períodos de depressão econômica e não aos períodos de abundância; assim como períodos de progressos na legislação social coincidem com a existência de governos autoritários, como o governo de Vargas e o período que vai de 1966 a 1971 no Brasil.

O modelo concentrador não garantia a sustentação do crescimento nem a redistribuição de seus eventuais benefícios.

A noção de cidadania que prevalece no período ainda é destituída de qualquer conotação pública e universal. Grande parte da população encontra-se em um estágio pré-cívico, de pré-cidadania, sem acesso aos mecanismos formais institucionais que garantam um mínimo de direitos sociais. As medidas sociais implementadas -



expansão da população coberta pela Previdência Social, com incorporação dos trabalhadores rurais, dos trabalhadores autônomos, das empregadas domésticas; criação de diversos programas assistenciais de alimentação, etc.-não alteraram significativamente o quadro de desigualdades sociais básicas geradas pelo processo econômico.

Entretanto, é inegável a expansão do aparelho social no interior do Estado brasileiro, especialmente entre a segunda metade da década de 60 e meados da década seguinte.

Este período se diferencia dos anos 30, à proporção em que são abertos espaços para formas de intervenção mais universalizantes, através de medidas legislativas que visam implementar os sistemas nacionais públicos na área de bens e serviços básicos como: educação, saúde, assistência social, previdência e habitação. Mesmo assim, apesar da complexidade da intervenção por parte do Estado, as políticas sociais mostraram-se ineficientes para compensar os efeitos desintegradores da política econômica.

O núcleo de intervenção que se define no período, vigora durante a década de 80 e se estende até nossos dias, já que não ocorreu, substancialmente, uma reestruturação do sistema social brasileiro.

## 2. POLÍTICAS SOCIAIS, POLÍTICA EDUCACIONAL E CIDADANIA

Para se proceder uma avaliação consistente das políticas sociais implementadas pelo governo brasileiro, não é suficiente nos fixarmos na expansão quantitativa do aparelho social nem no desempenho de programas, isoladamente. É fundamental que tomemos o conjunto de medidas como um sistema de proteção social, identificando os princípios que o regem.

Sonia Draibe (1988), aponta alguns princípios básicos organizadores do sistema de proteção social que se cristalizaram no período de sua consolidação - aproximadamente de 1964 a 1985 - e que respondem pela reprodução do sistema vigente até nossos dias: a extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; uma formidável fragmentação institucional; a exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão; o princípio de autofinanciamento do investimento social; o princípio da privatização; o uso clientelístico da máquina social.

A "extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo" se dá tanto pelo esvaziamento da intervenção social de Estados e Municípios em consequência da falta de repasse de recursos pela esfera federal como "dentro do Executivo federal, há uma redução relativa da ação social da administração direta e sua substituição por grandes complexos organizacionais (BNH, SINPAS, etc) ou então, por organismos da

administração indireta, as empresas estatais, as fundações, as autarquias" (DRAIBE, 1988:25).

A "fragmentação institucional" constitui a outra face da centralização, com a proliferação de autarquias<sup>6</sup>, institutos, fundações e principalmente empresas públicas, provocando uma excessiva burocratização, acentuada superposição de programas e clientela atendidas e, ainda, a ausência de mecanismos públicos de controle, abrindo espaço para a ação de interesses privados no

---

<sup>6</sup>É importante ressaltar que esta tendência se faz sentir na administração pública já na década de 30, com a criação de vários organismos, como o Instituto do Açúcar e do Alcool (em 1933), sob a forma de autarquia, diretamente subordinado ao Presidente da República, ao invés de situar-se dentro do Ministério da Agricultura. "A idéia, assim inaugurada, da criação de órgãos independentes reforçar-se-á com o tempo, especialmente durante o Estado Novo. Representava uma forma de o Governo multiplicar as oportunidades de ligar a organização administrativa aos grupos políticos, alargando as bases de sustentação da ditadura, numa situação toda especial em que esses grupos se atomizavam e se mostravam incertos, por falha de organização partidária e de uma representação de opinião pública no Congresso". (Cunha, 1963:64).

interior do aparelho estatal. A fragmentação institucional responde, em grande parte, pela incapacidade de formulação de políticas gerais para os diferentes setores e de uma política social nacional.

A "exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão" se evidencia pela ausência da participação de sindicatos, de movimentos populares e mesmo de discussões, ao nível do Parlamento, em relação ao planejamento, execução e avaliação das políticas sociais, em consequência da característica fragmentada e burocratizada que adquiriram estas políticas nos seus diferentes níveis. Esta exclusão de participação de diferentes segmentos da sociedade favorece as fraudes e corrupções no interior dos programas sociais.

O "princípio do autofinanciamento" das políticas sociais, traduzido pela regra básica "que paguem os usuários", além de significar a criação de fundos específicos para cada setor, manifestou-se concretamente na prevalência de critérios econômico-financeiros da rentabilidade, para a alocação de recursos e avaliação de projetos a serem implementados. Um bom exemplo foi a política desenvolvida pelo Sistema Financeiro da Habitação, através do BNH, privilegiando habitação para camadas médias em detrimento de saneamento e habitação para camadas populares.

O "princípio da privatização" tem relação direta com o

autofinanciamento das políticas sociais. O pressuposto de que os usuários devem pagar pelo que recebem desemboca na privatização dos serviços sociais propiciando, além da penetração de interesses privados no aparelho governamental, uma estreita articulação e divisão de trabalho entre o setor privado e o Estado: este fornece recursos e aquele produz bens e distribui serviços, como conjuntos habitacionais, hospitais, livro e material didático, produtos para a merenda escolar, etc. A expansão da rede escolar no Brasil é um bom exemplo da progressiva participação do setor privado em oposição à diminuição da participação do Estado na área.

O "uso clientelístico da máquina social" é consequência, de certo modo, de todos os princípios anteriores, especialmente da ausência de mecanismos públicos de controle em relação ao funcionamento da mesma. "Seja sob as formas típicas da política de favores levada a cabo sob o regime militar, seja mais claramente sob o regime civil pós 85, o certo é que o uso clientelista do aparelho social tem sido constante, constituindo para governo, partidos, personalidades inestimável recurso de poder" (DRAIBE, 1988:26).

Estes princípios explicam, essencialmente, tanto a baixa efetividade social das políticas implementadas, com reduzidos resultados se confrontados às profundas necessidades sociais da

população e ao gigantismo dos aparatos que as produzem, como explicam a contraditória posição ocupada pelas políticas sociais no conjunto das políticas do governo. Ou seja, ocupam uma posição central considerando-se a possibilidade de sua utilização ideológica visando alcançar alguma legitimidade para o regime, mas mostram-se extremamente ineficazes neste sentido, devido à sua subordinação à política econômica e à concepção autoritária da sua implementação.

A política educacional, como uma das políticas sociais setoriais, não escapa a este formato de consolidação e atuação. Como as demais políticas sociais foi fixada, nos diferentes períodos históricos, como essencialmente subordinada à política econômica, concebida para beneficiar, em última instância, as relações sociais estabelecidas por um sistema de acumulação concentrador e excludente. Medidas educacionais, classificadas como preventivas, deveriam ter a função, em princípio, de evitar situações de desigualdade social, possibilitando aos cidadãos de um país oportunidades as mais igualitárias possíveis de acesso e permanência em um sistema escolar de boa qualidade, refletindo-se numa melhor posição no sistema ocupacional desta sociedade e, portanto, em melhores condições de vida.

Historicamente, porém, a política educacional no Brasil, assim como a política social como um todo, esteve quase sempre subordinada aos objetivos da política econômica, contribuindo, basicamente, para atenuar conflitos e contradições decorrentes da estruturação desigual da sociedade.

Evaldo Vieira (1985), em seu minucioso estudo sobre os governos exercidos entre 1951 e 1978 no Brasil, e a política social por eles desenvolvida, analisa as medidas implementadas neste campo pelos diferentes governantes.

Alguns governos se destacam em relação a outros no que se refere a atenção aos aspectos sociais, mas a conclusão a que chega o autor, após examiná-los detidamente, é que a política social deste longo período sofreu sempre os reflexos da política econômica e se reduziu, de maneira geral, a deliberações predominantemente setoriais na Educação, na Saúde Pública, na Habitação, na Previdência Social, etc. O autor assinala a inexistência de uma preocupação mais profunda com transformações gerais, que atingissem a essência da política social.

Em relação, especialmente, ao segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), Vieira destaca que "cerceada a ação governamental pela grave situação que se foi criando gradativamente, a política social sofreu também os tropeços da

política econômica (...). Distante de medidas estruturais em sua atuação governamental, Getúlio só veio a melhorar as condições de vida da população carente, no Brasil, através de algumas providências dispersas de política econômica e de política social" (Vieira, 1985:63).

Apesar das manifestações explícitas a favor de o Estado assumir a obrigação de fornecer escolas a todos, a favor do aprimoramento educacional das massas populares - essencial tanto para a paz social como para o desenvolvimento econômico - o governo de Vargas optou por uma intervenção setorial que não transformou substancialmente a educação no Brasil.

Sobre o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), Vieira escreve: "o exame da gestão de Kubitschek revelou de imediato a extrema valorização da política econômica, em prejuízo da política social. Os rumos da política econômica do Presidente Juscelino foram traçados por diversas metas programadas, dirigidas sobretudo para a construção de grandes obras e para intensa capitalização do Brasil, em particular por meio do investimento estrangeiro. Na verdade, a política econômica preponderou sempre, no tempo de Kubitschek, sobre a política social, como se observa até em seus pronunciamentos ao País". (Vieira, 1985:127).



Em relação à educação, Juscelino acompanhou a orientação getulista, assumindo, em princípio, a obrigação do Estado em fornecer escolas a todos. Contudo, acrescentava que este empreendimento necessitaria de apoio de capital privado, estimulando assim a participação da iniciativa privada no setor. Sem promover alterações substanciais na educação brasileira, "e até mesmo mantendo determinadas deformações e numerosos enganos no domínio do ensino, restou à administração juscelinista o empenho em incrementar levemente os gastos federais com as atividades de educação e pesquisa" (Vieira, 1985: 106).

Os governos de Jânio Quadros (janeiro a agosto de 1961) e de João Goulart (setembro de 1961 a março de 1964) mantiveram, em relação à Educação, "a tradição originária dos governos anteriores. E, alardeando-se tanto neste setor, apenas se edificou um casebre, em lugar de se construir um castelo (...) a Jânio e a Jango restou a capacidade de gerar constante crescimento nas despesas públicas a respeito da Educação no Brasil (...). É bom dizer que tal fato significativo não teve a força de provocar mudanças irreversíveis na área" (Vieira, 1985:171). Em relação a política social, como um todo, as ações destes governos também se limitaram a medidas setoriais e emergenciais, sem alteração fundamental neste campo.

Os governos pós 64 - Castello Branco (abril de 1964 a março de 1967), Costa e Silva (março de 1967 a outubro de 1969), Garrastazu Médici (outubro de 1969 a março de 1974), Ernesto Geisel (março de 1974 a março de 1979), João Batista Figueiredo (março de 1979 a março de 1985) - com diferentes características mantiveram, em relação à Educação, diretrizes subordinadas a nova política econômica, aberta inteiramente aos interesses estrangeiros: "desde 1964, a trajetória da Educação brasileira seguiu nova orientação, de acordo com os interesses impostos pela classe dirigente. Esta trajetória recebeu contribuições de John Hilliard, de Rudolph Atcon, dos Acordos MEC-USAID (efetivados em 1964, 1965, 1966, 1967 e 1968) e da Comissão Meira Matos" (Vieira, 1985:215). A política social como um todo, compreendida por decisões pontuais em relação a seus determinados setores, serviu em geral "para desmobilizar as camadas carentes da sociedade. Ela ofereceu serviços, antes de perguntar quais eram as necessidades reais. Há dúvidas de que isto possa denominar-se de política social" (Vieira, 1985:227).

Reiterando a análise sobre o período fundamentalmente focado neste trabalho de investigação, o da criação da Fundação de Assistência ao Estudante (1983), é visível a utilização, pelo Estado, da política educacional como uma estratégia de hegemonia, ocorrendo acentuada valorização da educação no plano do discurso, na perspectiva de atrair os setores excluídos da economia e da sociedade brasileiras.

Esta tendência se faz sentir nos Planos de Governo para o período: o II PND (1975-1979) e o III PND (1980-1985), como já assinalamos no capítulo II deste trabalho. Utilizando-se de diversos mecanismos, promovendo reformas educacionais, incorporando a importância da participação popular a nível do discurso, o Estado demonstra preocupação com a equidade social, com o melhor atendimento a todo cidadão, ao mesmo tempo em que se dá uma violenta concentração de renda no país e permanecem intocados os mecanismos básicos geradores desta concentração.

A preocupação expressa em relação à ampliação de recursos públicos para os setores sociais, para "ações que beneficiem diretamente a expansão e a melhoria da educação e cultura, saúde e saneamento, previdência social, habitação popular e desenvolvimento comunitário" (III PND, p.67), aparentemente deveria produzir um investimento maciço em políticas sociais preventivas e compensatórias.

Estas diretrizes, inclusive, estão bem elaboradas no documento, o III PND, apontando para uma direção altamente progressiva em relação às políticas sociais: "...para a superação das tendências assistencialistas, residuais e seletivas das políticas sociais, é preciso que não se perca de vista a participação econômica e política da população pobre. Neste contexto a política social visará a redução das desigualdades sociais, concretizadas na obtenção de um ritmo acelerado e

sustentado de diminuição dos níveis da pobreza" (III PND p.68).

O plano do discurso, porém, se desenvolvia em contraste com a escassez de verbas públicas para os setores sociais e especificamente para a educação, gerando um descompromisso do Estado com a escola pública.

As apontadas reformas e medidas pontuais, em relação à educação, não preenchem a ausência de uma política articulada nacionalmente para o setor. O descaso pelo baixo nível salarial dos professores em exercício, a pouca importância dispensada aos programas de formação de educadores, as diferenças regionais em termos organizacionais das escolas brasileiras, a desobrigação do Estado com a escola pública em todos os sentidos, são reflexos da inexistência de uma política educacional que preencha sua função de prevenção das desigualdades sociais, promovendo, assim, melhores condições de equidade social, e afirmando o direito social da cidadania aos benefícios e serviços sociais públicos.

O direito à educação pode ser entendido como um direito social básico; pré-requisito necessário à liberdade civil, o acesso a educação está diretamente relacionado com a cidadania. "O direito a educação é um direito social de cidadania genuíno" (...) e, "basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado" (Marshall, 1967:73).

A obrigatoriedade da educação se explica não somente pela preocupação com a formação do indivíduo por parte do Estado, mas

também porque é essencial para o desenvolvimento da sociedade, a existência de elementos tecnicamente qualificados, eleitorado esclarecido, etc.

Claus Offe coloca como função essencial das políticas sociais - inclusive a educacional - a transformação da força de trabalho disponível em força de trabalho assalariado, ou seja, integrada ao sistema ocupacional da sociedade: "Defendemos aqui a tese de que a transformação em massa da força de trabalho "despossuída" em "trabalho assalariado" não teria sido nem é possível sem uma "política estatal", que não seria, no sentido restrito, "política social", mas que da mesma forma que esta, contribui para integrar a força de trabalho no mercado de trabalho" (Offe, 1984:17).

O acesso a educação não é garantia de acesso a uma melhor posição no sistema ocupacional à medida em que isso depende dos condicionantes estruturais do mercado de trabalho, mas amplia as possibilidades para tanto.

Numa economia de mercado, com oportunidades diferenciadas de acesso aos bens sociais produzidos, ter a condição de cidadão garante, ao menos, juridicamente igualdade entre as pessoas de uma sociedade. "A cidadania exprime a liberdade humana apenas no sentido de os homens terem direitos e estarem protegidos pela lei comum a todos (...) A condição de cidadão encerra forte apelo para participar da vida social, o qual nasce e frutifica na convicção de que a sociedade consiste em patrimônio pertencente a todas as pessoas" (Vieira, 1992:71).

Os direitos sociais, juntamente com os civis e os políticos, conceituam a cidadania para Marshall, em seu clássico trabalho abordando as relações entre cidadania e o sistema de classes sociais na sociedade capitalista, "Cidadania, Classe Social e Status" (1967).

A análise histórica da construção da cidadania permite localizar, sem fixar momentos rígidos e exatos, o aparecimento de cada um de seus elementos, em diferentes épocas. Os direitos civis que correspondem aos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, de imprensa, de pensamento e fé, de direito à propriedade, de direito à justiça, etc - formaram-se fundamentalmente no século XVIII. Os direitos políticos - de participação no exercício do poder político, como membro de um órgão político ou como eleitor dos representantes nestes órgãos - no século XIX. E, os mais recentes deles, os direitos sociais, que implicam todos aqueles relacionados a um mínimo de bem estar social, surgiram no século XX.

A cada elemento da cidadania estão estreitamente ligadas determinadas instituições sociais. Assim, aos direitos civis, os tribunais de justiça; aos direitos políticos, partidos e associações políticas; aos direitos sociais, o sistema educacional e os serviços sociais.

A luta pela conquista de certos direitos sociais, incorporados como elemento do exercício de cidadania especialmente a partir do século XX, não altera a estruturação em classes sociais de uma

sociedade capitalista, mas tem como perspectiva diminuir o nível de desigualdade existente entre elas. Por direitos sociais compreende-se desde o direito a um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, nos diferentes níveis da sociedade, usufruindo dos bens e serviços nela produzidos. Quanto maior o número de direitos sociais conquistados, mais próximo se estará do estabelecimento de uma igualdade entre os homens, enquanto cidadãos participantes de uma mesma sociedade.

Excluir do sistema educacional um grande número de crianças em idade escolar significa, na prática, impedir o exercício de cidadania a que teriam direito, em princípio, pelo fato de pertencerem à sociedade brasileira.

Como historicamente, no Brasil, as políticas sociais se estabeleceram como subordinadas à política econômica, os critérios para usufruir dos benefícios e direitos sociais são restritivos, não se estendendo a todo cidadão, universalmente, nem em termos quantitativos nem em termos qualitativos.

### 3. A POLÍTICA SOCIAL EXECUTADA PELA FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE

A implementação de uma política nacional e a construção do aparelho público/educacional disponível e garantido à população, como um todo, deveria se constituir em importante mecanismo

preventivo e corretor dos desequilíbrios sociais, gerados pelas conflituosas relações de trabalho na esfera econômica.

No entanto, o Estado brasileiro, em consonância com a crescente centralização e fragmentação institucional vigentes na administração pública, investe na criação de mais uma fundação, a Fundação de Assistência ao Estudante. Em princípio, ela deverá apoiar a política emanada do Ministério da Educação. Entretanto, concretamente, através de Programas discutíveis, mas com grande visibilidade política, canaliza as ações estatais em relação à educação e efetiva medidas assistencialistas tentando um pseudo saneamento da situação social, gerada justamente pela ausência de políticas sociais eficientes - inclusive a educacional.

Mesmo sendo concebida como uma instituição de apoio às ações do MEC, a FAE se coloca interferindo na realidade sócio-econômica da população que atende, inclusive se qualificando como mecanismo corretor da desigualdade social, a qual, ressalte-se, é produzida além do âmbito de atuação do MEC e da FAE, ou seja, pelas próprias condições de acumulação da sociedade brasileira.

Freqüentemente, em seus Relatórios Anuais, em seus "Informe FAE", o pensamento oficial da instituição se manifesta nesta direção:

- "A amplitude do atendimento social a que a Fundação de Assistência ao Estudante busca atingir, reflete a preocupação do Governo Brasileiro em estender os benefícios do desenvolvimento sócio-econômico às populações carentes de baixo poder aquisitivo"



(Relatório FAE, 1983:14).

- "(...) Dentro dessa perspectiva vislumbramos e trabalhamos, no sentido de fazer da FAE uma instituição mais dinâmica, redimensionando a visão paternalista da assistência, para uma ação sócio-educativa, cuja repercussão pudesse ter um efeito, também, de natureza econômica". (Relatório FAE, 1984:5).

- "O Programa de Saúde do Escolar tem como objetivo estender ao escolar do primeiro grau e a sua família ações preventivas e curativas, nas áreas de medicina geral, odontologia e oftalmologia (...)" (Relatório FAE, 1984:33).

"A alimentação escolar tem dois sentidos: o primeiro de matar a fome e manter a criança na escola. Funciona como isca para que ela vá a escola (...). O segundo objetivo é educacional, pedagógico" (Informe FAE, n.º 04, de 22/-6/84).

Torna-se difícil compreender como seria possível à FAE atingir os objetivos acima transcritos, pois suas ações concentram-se em programas assistenciais, como diz seu próprio nome, mantendo intactos os mecanismos geradores da situação de exclusão social de grande parte da população. Medidas ou políticas assistenciais, por definição, têm um cunho mais seletivo, são dirigidas a clientela específicas, como menores, gestantes, idosos, etc, sem vinculação com emprego e contribuições prévias. Têm um caráter transitório, resultado de uma situação conjuntural, e também de "doação" de benefícios por parte do Estado, sem necessariamente se transformar em direito social conquistado e adquirido.

Além disso, a Fundação estaria extrapolando suas funções de apoio à política educacional do MEC, pretendendo-se corretora dos efeitos desintegradores estruturais da sociedade brasileira, através dos estudantes que atende.

A eficácia de seus Programas pode ser contestada mesmo quando a Fundação se pretende transformadora da realidade educacional, em termos mais imediatos. Esta perspectiva se explicita, em diferentes momentos, através de pronunciamentos de seus diretores e coordenadores:

- "A distribuição de 11,5 milhões de módulos escolares para estudantes de 1a. a 8a. séries do 1.º grau, matriculados na rede pública de ensino das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a ser concluída até o final do próximo mês, evitará a evasão e repetência de 50% destas crianças, segundo estimativa do Ministério da Educação" (Informe FAE n.º 185, de 11/04/88).

- "Na solenidade de assinatura (do Convênio com a Secretaria da Educação da Bahia) o presidente da FAE enfatizou a importância da merenda escolar na realidade do estudante brasileiro. Segundo ele, além de diminuir a carência alimentar de sua clientela, o Programa Nacional de Alimentação Escolar contribuiu para a diminuição dos elevados índices de evasão e repetência verificados nas escolas públicas do país" (Informe FAE n.º 249, de 28/08/89).

- "Cabe ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, o PNAE, oferecer alimentação em quantidade e qualidade adequadas (...)

propiciando a conseqüente melhoria do processo de aprendizagem e a permanência da criança na escola, o que vem a se constituir em importante fator na contenção da evasão escolar" (Relatório FAE, 1983:14).

A repetência nas primeiras séries escolares e a evasão de estudantes é um dos mais graves problemas que afetam o sistema educacional brasileiro. Atualmente cerca de 4,5 milhões de crianças em idade entre 07 e 14 anos, não têm acesso à escola ou a abandonam precocemente. Apesar da expansão da oferta de escolarização ocorrida nas últimas décadas, esta se dá de maneira muito desigual no meio urbano, em termos regionais e sociais: "é mais baixa a cobertura nas cidades menores em regiões menos desenvolvidas; e os grupos mais pobres, que acessam escolas mal dotadas física e pedagogicamente, tendem a repetir mais as séries iniciais e evadem-se precocemente" (...). No meio rural, das crianças que se encontram fora da escola, "58,7% estão na região Nordeste e 20,6% na região Sudeste" (Coordenadoria de Educação e Cultura do IPLAN, 1989:71).

Fatores como inadequação dos modelos de ensino e aprendizagem adotados, falsas expectativas traçadas em relação às condições sociais e culturais da grande maioria das crianças brasileiras, a necessidade que elas têm de trabalhar muito cedo para auxiliar no orçamento familiar, expulsam precocemente da escola uma grande parcela de crianças em idade escolar.

Certamente tão grave situação não seria sanada somente com a inclusão de programas de assistência ao estudante.

Obviamente a merenda escolar, por exemplo, funciona como atrativo, e para grande parte das crianças constitui uma das poucas, senão única, refeição diária. Mas daí a se afirmar que a alimentação escolar e outros Programas evitarão a evasão e repetência, se estabelece uma grande distância. Inexistem resultados seguros que comprovem tais afirmações. Pelo contrário, estatísticas oficiais indicam que se em 1980 a taxa de escolarização da população de 07 a 14 anos era de 84,2%, em 1988 era de 82,2% (MEC, 1990:35), período, portanto, em que já estavam em execução os Programas de Assistência ao Estudante da FAE.

Dados oficiais referentes ao biênio 1990-1992, demonstram que "a repetência abrange 53,7% do alunado brasileiro da primeira série do 1.º grau, atingindo, sobretudo, grupos de população escolar do Nordeste rural de renda baixa - 73,9%. Vale dizer que a taxa de repetência permanece elevada até a quinta série, quando atinge , aproximadamente, 30,4% da população escolar matriculada no país e 48,4% no Nordeste rural de baixa renda. Quanto à evasão, também se mantém em patamares elevados, principalmente na primeira e quinta séries - 60% e 17,5% respectivamente" (MEC , 1992:67). Ainda, em 1991, Cunha denunciava: " a probabilidade de o aluno alcançar a quarta série é de 82%, embora seja de ape-

nas 48% a probabilidade de alcançar a oitava série" (Cunha, 1991:36), mantendo-se elevados, portanto, os índices de evasão escolar.

Pesquisas realizadas acompanhando o desempenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar em 1986, nos revelam que "a pequena quantidade de alimentos "per capita" (das refeições distribuídas) coloca em questão a contribuição do PNAE no sentido de melhorar o estado nutricional da população beneficiária e influir positivamente no desempenho escolar, parecendo ser este o grande permanente problema do Programa" (NEPP, 1989:348).

Coexistindo com os muitos problemas já levantados, uma outra característica de órgãos como a Fundação de Assistência ao Estudante, criados na década de 80, consolidando o sistema de proteção social construído pelo Estado brasileiro, é a exclusão da participação social e política da população nos processos de decisão. Em outros termos, inexistente aí o exercício da cidadania no que se refere à discussão da destinação e distribuição de verbas e benefícios dos órgãos públicos, configurando a ausência de controle sobre eles e facilitando o uso clientelístico da máquina social. Na constituição dos diferentes Conselhos no interior da FAE, arrolados no capítulo I, não se incluem, por exemplo, representantes indicados por associações da categoria dos educadores, por entidades de pesquisa, por associações de pais de alunos, etc.

As constantes denúncias de desvio de material, de irregularidades na distribuição de bolsas de estudo, de compras superfaturadas, de concorrências fraudulentas, marcam a trajetória da Fundação, coexistindo, paradoxalmente, com a promoção bombástica dos resultados de seus Programas. Mesmo que discutível, é inegável o forte impacto positivo que produz nas populações de baixa renda a distribuição, por exemplo, de merenda escolar e de material didático nas escolas de periferia. Esta contradição reforça o uso deste aparelho social do Estado para fins particulares e para o exercício de um clientelismo acentuado.

A distribuição de bolsas de estudo, através de parlamentares, por exemplo, constitui, via de regra, exemplo de ação clientelista. Atendendo aspirações concretas do indivíduo - potencialmente eleitor, ligadas às suas necessidades mais imediatas e visíveis, tal ação "tende a circunscrever-se ao âmbito das políticas distributivas e auto-regulatórias, implicando, portanto, medidas de caráter restrito, que só afetam os interesses diretamente envolvidos. Assim, a ênfase concentra-se nas políticas não controvertidas de impacto socialmente localizado, cujos efeitos não geram perdedores, já que não são percebidos como prejudiciais pelos atores não beneficiados" (Diniz, 1982:38). À medida que permanece restrito, basicamente, ao âmbito das partes interessadas, este tipo de prática não gera expectativas de direitos comuns a grupos mais amplos, e desencadeia, de fato, efeitos inibidores em relação à

ação coletiva organizada.

A concessão de benefícios particularistas, essencialmente tópicos, não ultrapassa o nível das concessões específicas no âmbito das políticas estabelecidas - no caso, os Programas de atendimento ao estudante, e tende a minimizar o conflito por parte dos interesses não absorvidos por uma dada estrutura social.

O caráter de "doação de benefícios" por parte do Estado alimenta e reforça a relação assistencialista e clientelista que este mantém com as populações carentes, considerando-as como objeto de ajuda e não como sujeitos com plenos direitos sociais, inerentes à condição de cidadania. Em lugar de exercer sua condição de cidadão, reivindicando como legítimos direitos e benefícios sociais, o indivíduo é levado a estabelecer uma relação social precária, de submissão, sujeitando-se e vivendo em função das dádivas dos que exercem o poder.

"O encaminhamento de uma demanda que, segundo as premissas universalistas, expressaria o direito do cidadão de exigir providências dos poderes públicos, transforma-se na expectativa de obtenção de um favor (...) o que, por sua vez, acentua os princípios de desigualdade presentes nas principais dimensões da ordem institucional" (Diniz, 1982:43).

A dimensão provavelmente mais perversa desta relação surge quando se estabelece um sentimento de gratidão por parte do beneficiário, que ainda é levado a agradecer ao Estado que lhe doa

migalhas, não levando em conta que este mesmo Estado intermedeia e de certo modo sanciona o processo que lhe espolia basicamente tudo, não lhe permitindo condições dignas de sobrevivência, necessitando, assim, dos discutíveis Programas de Assistência, como os que distribuem alimentos e a merenda escolar.



## CONCLUSÃO

### "A PERDA DA UTILIDADE SOCIAL DA FAE"

Ao elegermos a política desenvolvida pela Fundação de Assistência ao Estudante, no interior da política educacional brasileira, como objeto de investigação, tivemos como objetivo último elucidar a natureza da ação da mesma Fundação, suas interrelações com as diretrizes educacionais e a análise destas no quadro das políticas sociais desenvolvidas pelo Estado brasileiro no período abordado.

Localizamos o contexto sócio-político em que foi criado a FAE, procuramos detalhar seu funcionamento e analisar seus Programas em relação ao conjunto das políticas sociais, especialmente a educação.

O que constatamos, no decorrer de tal análise, é que, em função dos referenciais em que se executam os Programas da Fundação: critérios aleatórios para distribuição de recursos e benefícios, contratos de cunho particularista com editoras, fornecedoras e transportadoras de material, uso político de seus Programas, etc., até mesmo os fins assistencialistas a que se propõem, em princípio, ficam comprometidos.

Medidas assistencialistas como distribuição de merenda escolar, de livros e material didático, de bolsas de estudo, no contexto da situação sócio-econômica brasileira, só fazem realçar as precárias condições em que vive grande parte da população, reflexo da ausência de políticas sociais eficientes que deveriam ter sido - e não o foram - implementadas pelo Governo, durante diferentes períodos históricos.

Especificamente, a política educacional tem sido ineficaz em seu papel de prevenção de iniquidades sociais, gerando em seu interior medidas que visam, de maneira prioritária, compensar as desigualdades produzidas pelo sistema econômico. É esta, essencialmente, a perspectiva da Fundação de Assistência ao Estudante. Vinculada ao Ministério da Educação, concebida para dar apoio à política emanada deste Ministério, a Fundação, na verdade, exerce seu caráter assistencial, preocupada em dar respostas às situações que são engendradas fora do processo educacional, ou seja, pela característica altamente excludente da sociedade brasileira, tais como a precária alimentação dos alunos, a impossibilidade de aquisição de material escolar, a falta de vagas nas escolas públicas para a criança em idade escolar, etc.

A necessidade de um Programa como o da Alimentação Escolar, por exemplo, que na verdade tem a função de aplacar a fome crônica da criança - e não a "fome diária", normal, de um escolar em horário de aula - gerada pelas péssimas condições em que vive, é

reflexo de um processo de acumulação de capital que pouco ou nada sofreu sob a forma de medidas sociais que visassem atenuar os efeitos desintegradores, produzidos por êle.

Em outro contexto, diferente do apresentado pela educação brasileira - ausência de uma política nacional para o setor, insuficiência de cursos de formação de professores, precárias condições do exercício profissional, clientela com carências sociais graves, etc. - teria grande importância e faria sentido a distribuição, por exemplo, de livros didáticos, pelo Estado, como resultante de um posicionamento dos professores, dentro de um projeto educacional pensado para o País. Assim como a merenda escolar que, em países desenvolvidos, com crianças bem nutridas, é diariamente distribuída como elemento constitutivo da responsabilidade do Estado para com as crianças na instituição escolar.

A situação de extrema pobreza de grande parte da clientela atendida pelos Programas da FAE, dá um outro sentido às medidas. Não mais de apoio a ações educativas, mas de substituição de funções que, em princípio, a família do escolar deveria desempenhar, se estivesse adequadamente integrada ao sistema ocupacional da sociedade, desfrutando dos direitos inerentes à cidadania. Com melhores empregos e uma renda maior, as populações mais pobres arcariam diretamente com suas necessidades básicas.

Nestes termos, mesmo concordando com o princípio do movimento da história, que confere dinamicidade às relações sociais, nos é

difícil partilhar do ponto de vista daqueles que vêem em Programas como os da FAE um outro lado, o de reforçarem "a capacidade de aprender a ler, escrever e dialogar de forma competente levando a criança, com isso, a transcender os limites estreitos do mercado de trabalho, habilitando-a a desenvolver uma atitude crítica e a exercer mais tarde, em sua plenitude, a função da cidadania". Ainda, "(...) a política assistencialista dirigida ao carente pode produzir, apesar de seu imediatismo, resultados que transcendem a esfera de vida e atuação do carente, porque faz dele um ser normal, capaz, competente, em condições de pensar e reformular suas próprias condições de carência, estando habilitado cognitivamente a superá-las". (Freitag, 1985: 13 e 14).

Sem dúvida, entendemos a possibilidade de escolarização e programas de apoio a ela como fundamentais para a inserção do indivíduo no processo de construção de uma sociedade e para o exercício da cidadania. Mas também entendemos que programas com caráter assistencial se diluem frente à gravíssima situação econômica e social vivida pelas famílias dos assistidos. A compensação de carências, por si só, não elimina o grave problema da pobreza.

Sem medidas transformadoras na estrutura de oportunidades de trabalho e na distribuição de renda de um país, não há medidas assistenciais que surtam efeito. No caso brasileiro, elas não se dirigem, como se propõem por definição, a grupos específicos, não têm

um caráter seletivo, mas obrigam-se a atingir grandes contingentes populacionais. A política social assistencialista somente é eficaz quando diz respeito a uma pequena parcela da população ou quando é aplicada a grandes massas por um período relativamente curto. Não é possível, a nenhum país, ter recursos suficientes para proporcionar bem estar social às populações pobres, durante tempo indeterminado, quando estas são maioria.

"A população economicamente ativa que ganha até dois e meio salários mínimos costuma representar em torno de dois terços a três quartos da PEA total. Tal nível de rendimento é claramente insuficiente para satisfazer as necessidades mínimas". (Martine, 1989:103). Qualquer programa social dirigido a tal população, é insustentável pelo Estado e ineficaz, sem uma redistribuição de renda. Basicamente são o emprego e a renda que possibilitam e condicionam o acesso a bens e serviços.

Frente à acentuada concentração de renda, ao esquema altamente excludente da sociedade brasileira e sem a atuação de uma política educacional, que, em conjunto com outras políticas sociais, altere com medidas preventivas este quadro, os programas assistenciais praticados ficam reduzidos à mais restrita de suas funções, isto é, à doação de benefícios conjuntural e arbitrariamente exercida pelo Estado, sem alteração da situação existente.

Mais grave ainda torna-se a situação, quando o aparelho social do Governo é marcado pelo clientelismo e pela privatização. É o que

nos mostram os dados relativos a FAE.

Pela própria característica de autofinanciamento da política social implementada a partir da década de 60, com estímulos à participação do setor privado em sua elaboração e execução, os programas sociais se transformaram em atraente mercado para grupos privados, fazendo prevalecer seus interesses com a intermediação do Estado. Mesmo que tenha sido pensada para estimular a ampliação do aparelho social, a participação da iniciativa privada freqüentemente redundou em altas taxas de rendimento para o setor e custos elevados para os cofres públicos. Nas áreas de habitação, previdência, saúde e educação os exemplos se multiplicaram.

No campo educacional isto se deu, não só pela expansão da rede particular de ensino, mas também pela presença de grupos privados participando da execução de programas no interior de instituições como a Fundação de Assistência ao Estudante. Pela ausência de uma política articulada nacionalmente e por se constituir, efetivamente, no setor mais dinâmico da educação, analisar a implementação de programas de assistência ao estudante, desenvolvidos pela Fundação, significa, também, analisar as principais medidas empreendidas no campo educacional em nosso país.

Como já apontamos nos capítulos anteriores, grupos de editoras, fornecedores de produtos para a merenda escolar, gráficas produtoras de material didático, empresas de transporte e distribuição, se beneficiaram dos vultuosos orçamentos destinados aos Programas da Fundação, sem falar na utilização político-

eleitoreira da distribuição de bolsas de estudo e outros benefícios por parlamentares.

Além disso, a criação dos Programas da FAE, superpondo ou absorvendo alguns semelhantes já existentes, obedece à mesma lógica da máquina administrativa do Estado brasileiro que, principalmente após 1964, cresceu muito por sedimentação, por acréscimo de camadas, sem uma transformação da máquina estatal. O Estado avoluma-se, mas não se modifica.

Novos Programas são criados, apresentados como medidas realmente inovadoras, quando na verdade só absorvem outros, similares, já existentes, com nova roupagem institucional, e ampliação da estrutura organizacional e do orçamento. É o caso, por exemplo, do PNLD (Programa Nacional do Livro Didático), que substituiu o PLID (Programa do Livro Didático), subdividido em PLIDEF (Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental), PLIDEM (Programa do Livro Didático para o Ensino Médio), e PLIDES (Programa do Livro Didático para o Ensino Superior), existente desde 1971. O decreto de criação do PNLD, de agosto de 1985 (Relatório FAE 1985, Anexos), não faz nenhuma referência - assim como não o fazem os Relatórios Anuais da FAE posteriores - ao já existente PLID, como se aquele fosse um programa absolutamente novo.

Situação semelhante encontramos em relação ao Programa "Salas de Leitura", existente desde 1984, com o objetivo de dotar as

escolas de primeiro e segundo graus de um acervo variado e atualizado, em termos de material para leitura. Em setembro de 1988, através de Portaria Ministerial, foi criado um novo Programa, o "Salas de Leitura/Bibliotecas Escolares", sem motivos procedentes para a alteração.

Percebe-se nestas medidas mecanismos recorrentes na história da administração pública brasileira: a constante alteração nas denominações de projetos já existentes, justificando novas nomeações, novas contratações, novos lançamentos, novas inaugurações, etc.

A multiplicação de órgãos e programas não tem sido capaz de formular e implementar uma política social harmônica e socialmente eficiente, que responda a um plano geral integrado e coerente, acompanhado por eficazes instrumentos de controle e avaliação. A própria criação da FAE não se deu a partir de uma política de apoio ao estudante, pensada articuladamente, em consonância com a política educacional, mas sim a partir da justaposição de alguns programas já existentes, englobados "a posteriori", sob um novo formato institucional. Como já assinalamos, seu aparecimento se deu em função de uma necessidade de resposta, mesmo que setorial, a grave situação social enfrentada por grande parte da população, na década de 80, assim como da necessidade de busca de legitimidade para suas ações, por parte do Estado brasileiro.

A política social exercida pela FAE, aparentemente, corresponde a um alto grau de intervenção do Estado, numa perspectiva



compensatória, voltada universalmente para o cidadão, independentemente de sua situação no mercado. Em princípio, todo escolar matriculado na pré-escola, no primeiro e segundo graus, deveria ser atendido pelos Programas da Fundação. Ao examinarmos, porém, sua execução, os desvios em relação aos objetivos propostos, a privatização que ocorre nos meandros de seus Programas, o clientelismo e favoritismo no atendimento, esta impressão não se mantém. Não é possível avaliar uma política social apenas pela sua definição -como encontramos nos documentos oficiais da instituição, é necessário atentar para sua execução, assim como para o contexto mais amplo no qual ela se insere e para os resultados por ela alcançados, frente às necessidades sociais.

Como já foi mencionado, consideramos a distribuição gratuita de livros e material escolar, de merenda escolar, de bolsas de estudo, altamente positiva se pensada realmente como medida de apoio às diretrizes educacionais. Mas esta avaliação se altera, quando tais medidas se colocam em relação a uma realidade social precária, preenchendo funções que, em princípio, não deveriam ser exercidas, se houvesse uma intervenção do Estado baseada nos direitos sociais de todo indivíduo, independentemente de sua inserção e sua posição no mercado de trabalho, com vistas à promoção da cidadania frente as desigualdades estruturais produzidas pela economia capitalista.

Por outro lado, não é possível se esperar pelas transformações estruturais para então se atender adequadamente às populações que

não podem prover suas necessidades básicas, com um mínimo de dignidade.

Medidas assistencialistas, inevitavelmente, devem existir para propiciar respostas mais imediatas aos graves problemas sociais, mas a perspectiva deve ser em direção a medidas mais profundas - redistribuição de renda, política de emprego e salário, etc. - de transformação mesmo deste quadro. Medidas e programas assistenciais devem manter o caráter que, em princípio, têm: ações conjunturais, por tempo determinado, dirigidas a populações específicas, em situações especiais (crianças, gestantes, desempregados, inválidos, etc.). Mas a ênfase das políticas sociais deve recair em medidas redistributivas, efetivamente saneadoras das fortes desigualdades sociais.

Em relação à educação isto significa que programas de distribuição gratuita de merenda escolar, livros e material didático, etc., não devem substituir medidas mais profundas destinadas ao sistema educacional, tais como: ampliação da possibilidade de acesso e permanência em escolas de boa qualidade para a totalidade das crianças brasileiras em idade escolar, elevação do nível salarial dos professores e melhoria de sua condição de trabalho, refletindo na qualidade de ensino. A prioridade da aplicação das verbas para educação - que devem ser substancialmente ampliadas - deveria ser para estas últimas medidas, sem abandono das primeiras.

Entre as condições necessárias para a construção de uma escola pública democrática e de boa qualidade no Brasil, assinaladas por Cunha (1991), destacamos as seguintes:

"(...) - acabar com as construções monumentais, que só servem para absorver grandes recursos financeiros, aumentar os valores simbólicos dos governantes e engordar as "caixinhas";

- elevar e manter altos os salários dos professores, de modo a atrair para o magistério e manter nele pessoas qualificadas e motivadas, com adicionais generosos para regência de turma, a salvo das "isonomias" injustas;

(...) - destinar recursos públicos exclusivamente para o ensino público;

- reduzir as "perdas" de recursos na máquina burocrática, seja pela lentidão da liberação dos pedidos, seja pelo alto custo de sua manutenção;

(...) - eliminar o controle que as grandes editoras exercem sobre o currículo, voltando as entidades governamentais a editarem livros, escolhidos por comitês rotativos, constituídos de pessoas qualificadas, indicadas por associações profissionais, entidades de pesquisa e universidades. (Cunha, 1991:483).

Balzan (1992), em seu texto "Challenges to Education in Democratically Unstable and Developing Countries - The Case of Brazil", assinala alguns desafios em relação à educação brasileira, os quais devem ser enfrentados para se alterar, de alguma forma, a

grave situação da área no País.

O primeiro desafio diz respeito à necessidade de se ampliar entre os educadores a concepção que têm de seu próprio trabalho. "É necessário que educadores acreditem que, embora os problemas com os quais estão tratando pareçam se localizar no nível educacional, eles têm raízes fora dele, isto é, fazem parte da atual situação política e econômica. É impossível isolar o problema educacional do fator político-econômico" (Balzan, 1992:12). É importante que os educadores tenham a real dimensão do seu trabalho no processo de transformação social, e que atuem tendo esta dimensão, sem contudo, adotar uma posição de esperar a situação político-econômica se alterar para então transformar a educação.

O segundo desafio refere-se ao tratamento simultâneo que deve ser dado tanto aos aspectos quantitativos como qualitativos da educação. É fundamental que medidas educacionais implementadas digam respeito tanto aos aspectos pedagógicos, como aos administrativos, numa relação não excludente. Os dois aspectos da questão têm a mesma importância e devem, igualmente, ser alvos dos esforços renovadores.

O terceiro desafio diz respeito à apreciação que educadores fazem deles próprios. Influenciados por diferentes fatores, educadores passaram a se considerar como trabalhadores sem especificidade, preferindo ser chamados de "trabalhadores da educação", em lugar de professores ou educadores. Nestes termos, a identidade

do grupo profissional se perdeu. "Quando isto acontece, muito pouco pode se esperar dele (...). Esta identidade precisa ser recuperada. É urgente que educadores acreditem na importância e na necessidade da educação e dos educadores". (Balzan, 1992:14).

Esta é uma questão bastante complexa, ressalta o autor. É impossível a profissionais mal pagos, trabalhando em condições precárias, se sentirem orgulhosos em relação à sua profissão. Por outro lado, é difícil para a sociedade entender que deve pagar mais a uma categoria tão desmotivada em relação ao seu trabalho. É uma situação circular, de difícil solução, que "necessariamente implica na redefinição do papel do educador no final do século, um ponto comum para nações em diferentes estágios de desenvolvimento" (Balzan, 1992:14).

O quarto desafio consiste em dar um sentido positivo ao pessimismo existente. Sem defender uma posição ingênua frente a organização política e econômica mundial, Balzan reafirma a possibilidade de reversão e alteração da grave situação econômica-social e educacional ante os índices de crescimento do país: "Não é possível admitir que uma nação como o Brasil que liderou o crescimento econômico mundial durante mais de um século - crescendo 4,4% ao ano entre 1870 e 1987, ultrapassando o Japão que cresceu 3,9%, os Estados Unidos, 3,4%, Alemanha 2,8% (Angos Maddison, Apud Isto É/ Senhor, 1989:51) -, que este país possa ser

destinado a estagnação ou, pior ainda, ao caos". (Balzan, 1992:16).

O quinto e último desafio, é o mais importante do ponto de vista do autor. Refere-se à questão dos valores, da ética. Demonstra a preocupação em recuperar, de algum modo, o respeito que a figura do professor - como mestre - tinha em épocas anteriores. Sem pretender arrolar normas de conduta ou um código moral, Balzan assinala a expectativa de "tentar reconstruir uma ética embasada em um compromisso radical com a dignidade humana, um compromisso que implique a reverência pela vida, incluindo o meio natural". (Balzan, 1992:17).

O enfrentamento destes desafios, conjuntamente com outras medidas tais como: a reformulação propriamente pedagógica do sistema escolar para responder tanto ao processo de desenvolvimento do indivíduo como às exigências do desenvolvimento tecnológico; uma política consistente de valorização dos recursos humanos para a educação, em termos funcionais e sociais; uma maior articulação das competências entre os diferentes níveis do sistema educacional, podem direcionar a eleição de prioridades em relação às transformações no campo educacional, o que não se daria fora do conjunto das políticas sociais. Reafirmamos que a prioridade deve ser dada a medidas efetivamente corretoras em relação ao intenso desequilíbrio social.

Para que esta tendência se instale, alguns elementos são fundamentais, ressaltando-se sempre que, além da elevação das taxas

de crescimento da economia, "qualquer perspectiva mais otimista em relação à proteção social no Brasil tem como premissa a elevação dos salários, para que se rompa de vez com o férreo círculo que faz com que até os assalariados formalmente inseridos no mercado de trabalho sejam necessariamente clientes da assistência social". (Draibe, 1988:58).

Entre tais elementos está a reforma do Estado que implica na recuperação da eficiência dos mecanismos de financiamento do setor público em geral, e das políticas sociais em particular, visando diminuir a dependência das receitas face as oscilações da atividade econômica; numa reforma administrativa que efetivamente descentralize os níveis de coordenação e planejamento, assim como os recursos, das mesmas políticas.

Torna-se necessária uma reestruturação do aparelho social do Estado que altere fundamentalmente seu funcionamento, em busca da ampliação de seu orçamento, e também da eliminação dos gritantes desvios das verbas existentes, bem como do clientelismo e favoritismo no atendimento da população e da superposição de programas semelhantes, etc.

A participação de grupos sociais organizados nos diferentes níveis de decisão dos programas sociais é outra condição essencial, possibilitando, assim, maior desburocratização e maior controle na execução dos programas por parte dos usuários, que devem representar e defender os interesses coletivos no interior do aparelho

governamental, contrapondo-se aos interesses privados que nele têm prevalecido. Para esta participação se concretizar o fator educação é de fundamental importância, pois, indiscutivelmente, o acesso à escola de boa qualidade contribue, e muito, para o desenvolvimento da consciência política em termos amplos, facilitando ao cidadão a identificação de seus interesses e dos canais competentes para suas reivindicações. Os direitos sociais tendem a ser mais respeitados, assim como conquistados, numa população com melhor nível de educação, que exerce os direitos de cidadania.

As políticas sociais devem ser tomadas como prioridade entre os programas de governo, assim como a orientação social explícita deve ser imprimida como efetivo parâmetro de decisão na política econômica, para se favorecer a promoção da justiça social.

Esta não é uma meta de fácil alcance, dado o choque de interesses entre as partes envolvidas: o grande capital, através das elites dominantes, e os setores populares que reivindicam os serviços e benefícios sociais. A integração da dimensão social na política econômica "num País de fortes desequilíbrios historicamente arraigados, implica necessariamente em perda parcial do poder das elites e redistribuição mínima dos excedentes (...). Atualmente, não está nada claro que as elites considerem necessário fazer concessões significativas a fim de legitimar e viabilizar o atual modelo". (Martine, 1989:114).



É importante ressaltar que uma política com tal direção não será implementada por tecnocratas nem concedida pelas elites. Implicará num complexo e progressivo processo onde se combinem reivindicações, confrontação, negociações, etc.

As políticas sociais evoluem atendendo não somente as necessidades das camadas populares ou as exigências da acumulação - ou das elites; elas evoluem no interior de uma dinâmica conjunção de fatores, de estratégias de adequação, podendo mesmo se obter resultados diversos daqueles pretendidos, quando de sua formulação.

O planejamento de políticas sociais por tecnocratas e/ou intelectuais não é garantia para o êxito das mesmas políticas: "(...) não são em absoluto os 'policy outputs', com suas estruturas institucionais e legais, que definem o 'impacto' da política social, mas são as relações sociais de poder, de coerção e de ameaça, legal e politicamente sancionadas, bem como as oportunidades correspondentes da realização de interesses, que determinam o grau de 'justiça social' que a política social tem condições de produzir" (Offe, 1984:48).

Em tais termos, não é suficiente que as declarações oficiais coloquem os Programas da Fundação de Assistência ao Estudante numa perspectiva transformadora, para a promoção de melhores oportunidades de equidade social. Declarações e intenções não instalam tendências.

A análise que desenvolvemos, sobre a atuação da FAE, indica uma perspectiva conservadora, de manutenção das condições gerais de vida da clientela que atende. Pelo seu caráter altamente assistencialista e clientelista os Programas da Fundação não contribuem efetivamente para integrar o escolar e suas famílias à cidadania e não preenchem, assim, a função de redistribuição de benefícios sociais aos que, a eles, não têm acesso. Até mesmo os objetivos essencialmente assistenciais ficam comprometidos pelos desvios, de diferente natureza, cometidos durante a execução dos mesmos Programas, como já foi dito anteriormente.

Assim, a Fundação de Assistência ao Estudante pode ser considerada disfuncional em relação ao que se propõe, em relação aos seus objetivos institucionais.

Por outro lado, é uma instituição altamente funcional do ponto de vista da gestão política pretendida pelo Governo, enquanto uma política governamental, coerente com as expectativas em relação ao grupo no poder, no período de 1983 a 1988.

Apesar de seu caráter conservador, a FAE é uma instituição que traduz o lado mais dinâmico da política educacional que é o da "benesse", o da doação. Pela estrutura que implica, pela verba de que dispõe, pelo trânsito que estabelece entre as diferentes instâncias de gestão do sistema educacional, esta Fundação, de certo modo, ocupa o espaço de uma política educacional nacionalmente elaborada para a população, substituindo com Programas de impacto político e social, medidas mais profundas de transformação da precária realidade educacional brasileira.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDE, ANPEd, CEDES. Anais das Conferências Brasileiras de Educação - CBEs.
- AZEVEDO, J.M.L. "Impasses e perspectivas para a descentralização de políticas de educação". EM ABERTO. Brasília, n.º 39, jul/set. 1988.
- BALZAN, N.C. "Challenges to Education in Democratically Unstable and Developing Countries - The Case of Brazil". In: WORLD CONGRESS OF COMPARATIVE EDUCATION, VIII, CZECHOSLOVAKIA, 1992.
- BRASIL, MEC/SAB. "A educação no Brasil na década de 80" - Brasília, 1990.
- BRASIL, MEC/FAE. "Programas de Assistência ao Estudante: Séries Históricas, 1970-84" - Brasília, 1985.
- BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. "Política do Livro Didático". Brasília, 1985.
- BRASIL, MEC/FAE. "Política e Estratégias do Programa Nacional do Livro Didático - PNLD". Brasília, 1986.
- BRASIL, MEC/FAE. "Proposta para atendimento ao "Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares - PAIE". Brasília, dez/1986.
- BRASIL, MEC/FAE. "Programa Editorial. Áreas de Atuação. Propostas". Brasília, 1987.

- BRASIL, MEC/FAE. "Política de Assistência ao Estudante. Dimensões e Perspectivas". Brasília, 1988.
- BRASIL, MEC/FAE. "Relatório Anual da FAE". Brasília, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987 e 1988.
- BRASIL, MEC/FAE. "Plano de Ação 1988". Brasília, 1988.
- BRASIL, "II Plano Nacional de desenvolvimento (1975-1979)" - Rio de Janeiro. IBGE s.d.
- BRASIL, "III Plano Nacional de desenvolvimento (1980-1985)" - Brasília, 1979.
- BRASIL, MEC/FAE. "Conferência do Presidente da FAE - João Felício Scardua". Brasília, set/1983.
- BRASIL, MEC/FAE. "Programa de Bolsas de Trabalho do 2º grau". Brasília, set/1984.
- BRASIL, MEC. "Educação para todos. Caminho para mudança". Brasília, 1985.
- BRASIL. Leis, Decretos, etc. "Lei 5.692 de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus". Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro:129, jul/set. 1971.
- BRASIL, MEC/Secretaria Geral. "II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979)". Brasília, MEC, 1975.
- BRASIL, MEC/Secretaria Geral. "III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (1980-1985)". Brasília, 1980.
- BRASIL, MEC/Secretaria Geral. "Diretrizes para Ação Programada":

- Educação e Desporto - 1987/1991". Versão Preliminar. Brasília, 1986.
- BRASIL, "Constituição da República Federativa do Brasil, 1988". Brasília, 1989.
- BRASIL, MEC/FAE. "Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional - Objetivos, Estrutura Básica". Brasília, out/ 1987.
- BRASIL, MEC/FAE. "Critérios para inclusão das entidades filantrópicas no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE". Brasília, 1987.
- BRASIL, MEC/FAE. "Programa de Municipalização da Alimentação Escolar - PMAE". Brasília, 1987.
- BRASIL, MEC/FAE. "Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE". Brasília, 1987.
- BRASIL, MEC/INEP, "Políticas Públicas e Educação". Série Encontros e Debates, 1. Brasília, 1987.
- BRASIL, MEC/FAE. Informe FAE, n<sup>os</sup> 01 a 30. Brasília, 1984.
- BRASIL, MEC/FAE. Informe FAE, n<sup>os</sup> 31 a 77. Brasília, 1985.
- BRASIL, MEC/FAE. Informe FAE, n<sup>os</sup> 78 a 125. Brasília, 1986.
- BRASIL, MEC/FAE. Informe FAE, n<sup>os</sup> 126 a 173. Brasília, 1987.
- BRASIL, MEC/FAE. Informe FAE, n<sup>os</sup> 174 a 221. Brasília, 1988.
- BRASIL, MEC/FAE. Informe FAE, n<sup>os</sup> 222 a 251. Brasília, 1989.

- BRASIL, MEC. "Desenvolvimento da Educação - Relatório Final: 1990-1992". Conferência Internacional de Educação, 43.ª Sessão. Genebra, setembro, 1992.
- COIMBRA, Marcos. "Comer e Aprender. Uma história da alimentação escolar no Brasil". Belo Horizonte. MEC, INAE, 1982.
- COLETÂNEA CBE. "Estado e Educação". Campinas, Papirus, 1992.
- CUNHA, M.W.V. "O sistema administrativo brasileiro: 1930-1950". Rio de Janeiro, INEP, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1963.
- CUNHA, L.A.C. "A educação nas Constituições Brasileiras". Educação e Sociedade. São Paulo, Cortez, n.º 23, abril de 1976.
- CUNHA, L.A.C. E GÓES, MOACYR DE, "O Golpe na Educação" - Rio de Janeiro, J. Zahar, 1985.
- CUNHA, L.A.C., "Educação, Estado e Democracia no Brasil", S.P., Cortez; R.J., Ed. UFF - Brasília, FLACSO, 1991.
- CURY, C.R.J. "A nova ordem constitucional e a assistência social". In: Política de Assistência ao Estudante: Ambição e Impasses. Belo Horizonte, FAE/IRHJP, 1988.
- CASTRO, M.H.G. "Assistencialismo, não". In: Política de Assistência ao Estudante: Ambição e Impasses. Belo Horizonte, FAE/IRHJP, 1988.
- CASTRO, M.H.G. "Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico". Campinas, UNICAMP/NEPP, Caderno de Pesquisa n.º 03, abril de 1988.
- COLLARES, C.A.L., MOYSÉS, M.A.A. (org.) "FRACASSO ESCOLAR - UMA QUESTÃO MÉDICA?". Cadernos Cedes n.º 15, Cortez, dez. 1985.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, Brasília.

DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, Brasília.

DINIZ, E. "Voto e Máquina Política". Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.

DRAIBE, S.M. "O padrão brasileiro de proteção social: desafio à democratização". Análise de Conjuntura, Curitiba, 8 (2): 13-19, fevereiro de 1986.

DRAIBE, S.M. "As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas". In Para a década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas, vol. 4. Brasília, IPEA/IPLAN, 1989.

DRAIBE, S.M. "O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas". Campinas, UNICAMP/NEPP, Caderno de Pesquisa n.º 08, 1988.

FALEIROS, V.P. "O que é política social". São Paulo, Ed. Brasiliense, 1986.

FERNANDES, F. "Nova República?" Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1986.

FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo.

FRACALANZA, H. "O que sabemos sobre os livros didáticos para o Ensino de Ciências no Brasil". UNICAMP, Tese de Doutorado, 1993.

FRANCO, M.L.P.B. "O livro didático no Brasil". São Paulo, Global, 1982.

- FREITAG, B. "Planos, verbas e boas intenções". In: Koutzii, Flávio (org.). Nova República: um balanço. Porto Alegre, L e PM, 1986.
- FREITAG, B. "Política social e educação". EM ABERTO, Brasília, (27): 1-15, jul/set., 1985.
- GERMAND, J.W. "Estado Militar e Educação no Brasil: 1964-1985. Um estudo sobre a política educacional". UNICAMP, 1990. Tese de Doutorado.
- HABERMAS, J. "A nova intransparência - a crise do Estado do Bem Estar Social e o esgotamento das energias utópicas: Novos Estudos CEBRAP, (18), set. 1987.
- HENRIQUE, W. e DRAIBE, S. "Política Pública e gestão da crise: um balanço da literatura internacional". Campinas, UNICAMP/NEPP. Caderno de Pesquisa n.º 01.
- IPEA/IPLAN. "Para a década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas", vol.,. 4. Brasília, 1989.
- JÚLIO, R. "Repetência e Evasão crescem nos anos 80". Folha de São Paulo, 3 de fevereiro de 1990, C-8.
- LEFORT, C. "Que es la burocracia?" Buenos Aires, Ruedo Ibérico, 1970.
- LESSA, C. "A sedução da prática". In: Política de Assistência ao Estudante: Ambição e Impasses. Belo Horizonte, FAE/IRHJP, 1988.
- LEWIN, H. "Educação e desenvolvimento no planejamento governamental brasileiro". EM ABERTO. Brasília, (27): 17-27,



- jul/set., 1985.
- MALLOY, J.M. "A política da Previdência Social no Brasil". Rio de Janeiro, Ed. Graal, 1986.
- MELCHIOR, J.C.A. "O financiamento da educação no Brasil". São Paulo, EPU, 1987.
- MARSHALL, T.H. "Cidadania, classe social e status". Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- MARTINS, C.B. "Ensino Pago: um retrato sem retoques". São Paulo, Global Ed., 1981.
- MARTINE, George. "A Resolução da Questão Social no Brasil: Experiências Passadas e Perspectivas Futuras". In: Para a década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas, vol. 4, Brasília, IPEA/IPLAN, 1989.
- MARTINS, C.E.A., MELCHIOR, J.C.A. e MOREIRA, R. "A questão da merenda escolar e as relações intergovernamentais", mimeo, 1990.
- MARTINS, I.G.S. "Um pouco da história do FINSOCIAL". Folha de São Paulo, 9 de novembro de 1992, 1-3.
- MELCHIOR, J.C.A., SOUZA, A.M. e VELLOSO, J. "O financiamento da educação no Brasil e o ensino de 1º grau". Brasília, mimeo, 1988.
- MILIBAND, R. "O Estado na sociedade capitalista". Rio de Janeiro, Zahar, 1972.

NEVES, L.M.W. "O Estado e a privatização do ensino :mecanismo de sustentação da empresa privada de ensino". Educação e Sociedade. São Paulo, Cortez, (15): 66-74, agosto, 1983.

NEVES, L.M.W. "Financiamento da Educação e Constituinte: o salário-educação e os programas de bolsa de estudo". Forum Educacional. Rio de Janeiro, vol. 11, n.º 2, abril/junho de 1987.

O ESTADO DE SÃO PAULO, São Paulo.

OFFE, C. "Problemas Estruturais do Estado Capitalista". Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, C. "Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação: contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional". Trad. Vanilda Paiva. Educação e Sociedade, São Paulo, Vertice, (35): 9-59, abril, 1990.

OLIVEIRA, C. "Estado, Município e Educação: Análise da Descentralização do Ensino no Estado de São Paulo (1983-1990)". Unicamp, Tese de Doutorado, 1992.

PAIVA, V. "Educação e bem-estar social". Educação e Sociedade. Campinas, Papirus, n.º 39, agosto de 1991.

PELIANO, A.M. " O que podemos aprender com a experiência de uma década: uma análise dos Programas Assistenciais de

- Abastecimento e Alimentação". In: Fome: o desafio dos anos 90. Secretaria Municipal de Abastecimento da Prefeitura do Município de São Paulo, 1992.
- PINTO, J.M.R. "As implicações financeiras da municipalização do ensino de 1.º grau". Dissertação de Mestrado, UNICAMP, 1989.
- PIZZORNO, A.K., M. & CASTELLS, M. "Participación y cambio social en la problemática contemporánea". Buenos Aires, Siap - Planteos, 1975.
- REIS, F.W. "Política e políticas: a ciência política e o estudo das políticas públicas". Cadernos do Depto. de Ciência Política. Belo Horizonte, UFMG, 1978.
- RETRATO DO BRASIL, São Paulo, Ed. Política, 1984.
- SANTOS, W.G. "Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira". 2.ª ed., Rio de Janeiro, Campus, 1987.
- SAVIANI, D. "Política e Educação no Brasil". São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1987.
- SEMINÁRIO NACIONAL DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR. Documento: "A problemática do abastecimento, da alimentação e da nutrição para os grupos de baixa renda nos grandes centros urbanos". In: Fome: o desafio dos anos 90. Secretaria Municipal de Abastecimento da Prefeitura do Município de São Paulo, 1992.
- SILVA, C.P.C. "Democracia de Pressões". In: Política de Assistência ao Estudante: Ambição e Impasses. Belo Horizonte, FAE/IRHJP, 1988.

- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. "Relatório de Inspeção Extraordinária na FAE", solicitada pelo Deputado Luís Gushiken, 1990.
- UNICAMP. Biblioteca Central. Serviço de Informação sobre Livro Didático. "O que sabemos sobre livro didático: catálogo analítico". Campinas. Ed. UNICAMP, 1989.
- UNICAMP, IE/NEPP. "Brasil 1985: Relatório sobre a situação social do país". Campinas, Ed. UNICAMP, 1987, vol. I e II.
- , "Brasil 1986: Relatório sobre a situação social do país". Campinas, Ed. UNICAMP, 1988.
- , "Brasil 1987: Relatório sobre a situação social do país". Campinas, Ed. UNICAMP, 1989.
- USP/FEA. "Projeto: Sistemas Educacionais Comparados". Mimeo, 1990.
- VASCONCELOS, E.M. "O contexto das políticas sociais no Brasil: 1974-1984". Belo Horizonte, FAFICH-UFMG, dissertação de mestrado, 1986.
- VELLOSO, J.R. "O financiamento da educação na transição democrática". In: Educação e Transição Democrática. São Paulo, Cortez e ed./Autores Associados, 1985.
- VIANA, A.L. "Abordagens metodológicas em políticas públicas". Campinas, UNICAMP/NEPP, Caderno de Pesquisa n.º 05, 1988.

- VIEIRA, E. "Autoritarismo e Corporativismo no Brasil - Oliveira Vianna & Companhia". São Paulo, Cortez ed., 2.<sup>a</sup> ed. 1981.
- VIEIRA, E. "Estado e Miséria Social no Brasil". São Paulo, Cortez, 1983.
- VIEIRA, E. "Política Social e Educação". Conferência Brasileira de Educação, 3, Niterói, 1984. ANAIS, São Paulo, 1984.
- VIEIRA, E. "A república brasileira: 1964-1984". São Paulo, Ed. Moderna, 1985.
- VIEIRA, E. "Democracia e Política Social". São Paulo, Cortez; Autores Associados, 1992.
- XAVIER, M.E.S.P. "Poder político e educação de elite". São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1980.