

Financiamento e inovação
Entrevista com Sady Carnot
Falcão Filho



SADY CARNOT FALCÃO FILHO
(Entrevista, 2019)

Ficha Técnica

Tipo de entrevista de história oral: temática

Entrevistadora: Marta Litwinczik

Pesquisa e elaboração do roteiro: Marta Litwinczik

Repórter cinematográfico: Welson Aires

Operador de áudio: Fábio da Silva Santos

Local: Brasília - DF – Brasil – Auditório Elcy Meirelles/ FNDE

Data: 05/04/2019

Duração: 01:25':31''

Transcrição: Marcelo Costa

Data da transcrição: 12/04/2019

Revisão de fidelidade: Bruno Estrela Godinho

Data da revisão: 20/04/2019

Número total de páginas: 22

Revisão final: Marta Litwinczik

Cessão de direitos e autorização de uso: 05/04/2019

SIGLAS

CGU – Controladoria-Geral da União

Dasp – Departamento Administrativo do Serviço Público

FAE – Fundação de Assistência ao Estudante

Finep – Financiadora de Estudos e Projetos

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SUS – Sistema Único de Saúde

TI – Tecnologia da Informação



SUMÁRIO DE TEMAS

Vinda para Brasília em 1961; ingresso no FNDE em 1973, cargos ocupados no FNDE (agente administrativo, assistente de diretor-geral de Administração, diretor-geral de Administração, economista concursado, diretor Financeiro); os primórdios do FNDE, servidores públicos do Rio de Janeiro como grupo de excelência; a transferência do FNDE da sede do MEC para o anexo; a criação do FNDE (agente financeiro do MEC, arrecadador, as fontes de receita e a partilha dos recursos); a trajetória do financiamento da educação no Brasil, a dificuldade de sobrevivência do FNDE, a virada com a Lei Calmon; o FNDE como uma inovação; as inovações construídas pelo FNDE: modelos de financiamento, modelos de gestão, construção de escolas, custeio, controle de receitas, controles do salário-educação; a virada do FNDE com a FAE; os interlocutores do FNDE; o FNDE como agente agregador das instituições de financiamento, o financiamento da cultura; os ajustes no modelo de financiamento ao longo do tempo; Demecs como agentes do FNDE nos estados; inovações a partir de 1995 (PDDE, Fundef, Fundeb, Censo Escolar, per capita por aluno); o nascimento do Fundef no FNDE; a importância das políticas de inclusão educacional desenvolvidas pela FAE; a fusão da FAE com o FNDE (a qualidade do corpo técnico da FAE, a virada da FAE com a descentralização de recursos – modelo do FNDE, as diferentes culturas organizacionais FAE/FNDE); a implantação do financiamento do SUS a partir da experiência do FNDE; a administração “prata da casa”; a gestão Mônica Messemberg, mudanças e a consolidação dos programas do FNDE; Fundef divisor de águas em 1995; uma experiência relevante: a equalização dos per capitas nacionais; a constituição do corpo técnico do FNDE (a formação dos quadros ao longo dos anos, a substituição das gerações, os quadros concursados e terceirizados, a dificuldade de renovação de quadros e a manutenção da identidade originária do FNDE), as gerações do FNDE (os criadores, a segunda geração – Sady –, a terceira geração – Toninho, Vander –, a quarta geração, anos 1998, “de transição” – Maria Elza –, os concursados a partir de 2000); a dificuldade de transmissão do legado; o papel do FNDE ontem, hoje e no futuro.



Financiamento e inovação

*Entrevista com Sady Carnot Falcão Filho
Realizada por Marta Litwinczik¹⁰⁰*

O ingresso no FNDE

Marta Litwinczik (ML) – Hoje é dia 5 de abril de 2019, estamos no FNDE para fazer a entrevista com o Sady. Primeiro eu queria que você dissesse o seu nome, soletrasse.

Sady Carnot Falcão Filho (SC) – Está ok. Meu nome é Sady, S-a-d-y, Carnot, C-a-r-n-o-t, Falcão Filho. Eu nasci no dia 7 de setembro de 1953. Nasci na cidade de Formosa do Rio Preto, no Estado da Bahia. A minha formação, sou economista de formação e, dentro dos quadros do FNDE, sou, minha carreira original, quando entrei nos...

ML – Vamos tratar com mais calma sobre isso em seguida. Como você veio para Brasília com sua família?

SC – Vim com a minha mãe e com os meus irmãos, eu era muito criança, tinha apenas cinco anos de idade. Chegamos aqui em 1961, um ano de Brasília. Eu era muito criança. Na realidade, as minhas memórias são todas elas formadas a partir da minha formação em Brasília.

ML – O seu pai atuava em quê?

SC – Meu pai, na realidade, já era falecido quando nós viemos. Tem uma característica da minha vida, que todo o FNDE conhece, que meu pai morreu no dia em que eu nasci, no dia 7 de setembro. Então essas são as características. Vim com minha mãe e com os meus irmãos para Brasília.

ML – Mas ela trabalhava em quê? Era funcionária pública?

SC – Não, não, trabalhava mesmo só em casa, trabalhava em casa. Vim com meus irmãos, o mais velho que já trabalhava aqui em Brasília.

ML – A origem do seu nome é qual?

SC – Tem um pouco árabe – Sady –, e Carnot, francês. Tem um mix, um pouco das origens árabe e francês. São por parte do meu pai, os dois nomes.

ML – Sady, quando você ingressou no FNDE? Você é do quadro original do FNDE?

SC – Sou do quadro original do FNDE. Nós entramos em janeiro de 1973. O FNDE tinha cinco anos.

ML – E quando você ingressou, você falou que ingressou como economista.

SC – Não, nessa época eu ainda entrei... naquela época, seria o equivalente ao agente administrativo. Eu ainda estava estudando. Posteriormente é que fizemos o concurso para os quadros de economista do FNDE.

ML – Você ficou quanto tempo como agente administrativo para depois virar economista?

SC – Deve ter sido uns cinco, seis anos mais ou menos, como agente administrativo, e depois fiz o concurso para os quadros do FNDE na carreira de economista. Era economista mesmo o

¹⁰⁰ Historiadora, Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília, especialista em Democracia e Participação Popular pela UFMG, linhas de pesquisa: Desenvolvimento e Sociedade, Direitos Humanos, WASH – água, saneamento e higiene.

nome do concurso público, na época, específico para a área de economia.

ML – Como era essa sua atividade de agente administrativo, o que você fazia?

SC – Na época, eu trabalhava na Diretoria de Administração. Nessa época, todas as atividades relacionadas aos processos administrativos, eu era assistente. Além do cargo, fui convidado, fui ser assistente do diretor-geral de Administração nesse período. E um tempo depois, vim a exercer o cargo também de diretor-geral de Administração do FNDE, naquela época. Então foi um período de memórias muito bacanas, muito legais, que era o início da nossa vida profissional no FNDE.

ML – Você estava com quantos anos?

SC – Nessa época eu devia estar com 19 anos, 20 anos. Esse período foi muito bacana. A gente tinha um conjunto de pessoal muito comprometido, uma escola de muitos servidores públicos que vieram do Rio de Janeiro, então era uma equipe de altíssimo nível, de uma formação intelectual, cultural, excepcional. E nós tivemos a oportunidade, todos nós naquela época, jovens, com todas as esperanças, de ter esse pessoal de excelência, que nos orientou em nossas vidas. Tanto que eu fui ser diretor, naquela época, tão jovem, com a confiança de toda essa equipe.

ML – Você chegou a ser diretor com quantos anos? Quantos anos você tinha?

SC – Eu não me lembro assim mais ou menos o período. Eu tenho no meu currículo, mas acredito que devo ter ficado quatro anos.

ML – Como diretor?

SC – É, de Administração, que era na época a Diretoria-Geral de Administração. Eu devia ter uns 25 anos nesse período, eu já tinha em torno de uns 24 para 25 anos de idade.

ML – Você já tinha feito o concurso para economista?

SC – Não, ainda não. Aí depois que fiz o concurso para economista, já sendo diretor.

ML – Interessante.

SC – A minha história foi, toda ela, no início da minha vida profissional, toda construída no FNDE.

ML – Você pegou o FNDE quando ele estava lá embaixo, ainda no prédio da CGU?

SC – Não. Na realidade, nós pegamos o FNDE ainda lá no Ministério da Educação. O edifício sede do FNDE era no Ministério da Educação, nessa época. Nós fomos depois, quando construíram os anexos. Na época, eu era da área de Administração, fiz a transferência do FNDE para o anexo. Então nós fomos trabalhar no anexo do Ministério da Educação. Então o FNDE funcionava no edifício sede do Ministério da Educação. Ele veio para esse prédio aqui do FNDE, se não me engano, em 1995, 1996.

ML – Antes era no Darcy Ribeiro, que é o da CGU hoje?

SC – É, mas é porque a FAE veio antes. Só quando houve a fusão que o FNDE veio para o edifício Darcy Ribeiro.

ML – Porque a FAE era lá.

SC – E aí nós viemos quando fizemos a fusão com a FAE. Nessa época, já eram outros tempos. Nessa época, quando vim, eu já era diretor Financeiro do FNDE.

As primeiras atividades no FNDE

ML – Como era o FNDE no início? Como foi a criação do FNDE? Você tem como falar um pouquinho disso?

SC – O FNDE foi criado por lei em 1968 como uma Autarquia. É importante para gerenciar os recursos, principalmente do salário-educação. O salário-educação, até os dias de hoje, continua sendo, junto com os recursos do Fundef, o principal recurso para o financiamento da educação básica em nosso País. Então, naquela época, no início do FNDE, era organização, principalmente estruturar o FNDE do lado do agente financeiro do Ministério da Educação e também do lado do agente arrecadador, principal fonte de recursos nossos. Naquela época, tínhamos o salário-educação, tinha recursos da Loteria Esportiva, da Loteria Federal. Não sei se outros colegas já reportaram essas questões todas.

ML – Não.

SC – Nós tínhamos um conjunto de receitas. E tínhamos, além de tudo isso, uma característica, de ter os dois lados: as receitas do salário-educação, arrecadadas via sistema lá do INSS – o equivalente a 2,5%, à época, da folha de contribuição; e também os recursos dos quais o FNDE fazia contratualização com as escolas, as empresas indicavam, que era o chamado salário-educação direto, no qual o FNDE pagava as escolas participantes do sistema. Seria o equivalente, hoje, ao que o pessoal fala modernamente dos vouchers, só que, naquela época, o FNDE tinha um convênio. Em vez de as empresas levarem os recursos na folha normal sua para o INSS, ele tinha a possibilidade também de aplicar diretamente recursos do salário-educação através da indicação das escolas que faziam parte dos recursos para financiar a educação básica.

ML – Isso aí era uma modalidade de renúncia fiscal, como a gente conhece hoje em dia?

SC – Não, não é renúncia porque você tinha a entrega do produto, que era a educação básica para os alunos. Renúncia é quando você doa o dinheiro pensando no benefício futuro. Não é o caso. Seria o que modernamente se chama hoje de voucher, inclusive, a gente observa muita gente falando disso hoje em dia. Mas o FNDE, através desse cadastro, tinha os alunos, pagava as escolas diretamente, e as empresas recolhiam diretamente os recursos à conta do FNDE, fazia o encontro de contas para poder financiar o ensino básico brasileiro diretamente.

ML – Agora, tanto o salário-educação quanto os recursos vindos da loteria.

SC – Todos eram para financiamento da educação básica brasileira.

ML – Pública e privada?

SC – Não. Privada não. Privada, a única modalidade que tinha era através da compra das vagas das escolas, mas com recursos públicos. Ou seja, o FNDE sempre atuou diretamente com recursos públicos, não financiando a atividade privada.

ML – Sady, como é que era a questão da arrecadação e da partilha dos recursos? Você podia falar um pouquinho para a gente?

SC – Era, teoricamente, muito simples. A parte do salário-educação, até hoje tem as guias patronais nas quais as empresas recolhem o equivalente – acredito que seja ainda 2,5%, não tenho certeza –, vinha na contribuição, e esses recursos eram apartados diretamente para as contas do FNDE, o FNDE como Autarquia, como grande agente financeiro do Ministério da Educação. O outro lado, da Loteria Esportiva, não; já era produto. A Caixa Econômica, à época, fazia a repartição dos recursos e encaminhava também à conta do FNDE.

As inovações construídas pelo FNDE

ML – Naquela época em que o FNDE foi criado, era uma inovação, um fundo.

SC – Como ele é anterior a 1970, a ideia da Autarquia era dotar a educação de um braço financeiro para ser o seu agente público no financiamento das políticas públicas de educação. Era uma inovação à época, era um pensamento muito avançado à época. A ideia que todos os educadores... se você observar todo o histórico do nosso processo educacional no Brasil, nós recorremos aos anos 1930, aos anos 1940, aos anos 1950, com todos os grandes pensadores da educação, sempre tínhamos aquela luta para que a educação tivesse um financiamento estável. É tanto que, do ponto de vista de vinculação de recursos para a educação, só viemos a ter em 1985 – se não me engano, com a Lei João Calmon, na qual teve a primeira vinculação constitucional da história do Brasil para o setor educacional¹⁰¹. Mas então, esse é o processo histórico do próprio financiamento da educação brasileira. Se imaginarmos todo esse histórico das escolas bases, conjunta, educacional, financeiro, as próprias universidades públicas, é a primeira vinculação, mas já tínhamos esses recursos, anterior à Lei João Calmon, já vinculados ao FNDE, que eram receitas próprias da Autarquia para financiamento da educação. Então o processo do FNDE é singular, é histórico. E também tivemos muitas dificuldades da própria sobrevivência do FNDE.

ML – Como assim?

SC – Na época, a Fazenda¹⁰², o Planejamento¹⁰³ sempre quiseram tirar a história do FNDE. A história da batalha da sobrevivência do FNDE é muito grande, porque sempre teve o pessoal das equipes. Como tínhamos uma autonomia autárquica especial de financiamento, a Fazenda e o Planejamento sempre olharam com os olhos de quererem fazer os caixas únicos. Então esse é um processo histórico de luta muito grande das equipes do FNDE, da própria sobrevivência da Autarquia. Então o financiamento da educação nunca foi fácil. Se pensarmos bem, uma grande virada, depois de termos a Lei João Calmon, que é a vinculação, se deu com a criação, em 1995, do Fundef. São períodos da história do financiamento da educação do FNDE. Então esse processo histórico da Autarquia, do ponto de vista do financiamento da educação pública brasileira, é uma história riquíssima. Temos muitos artigos – deve ter aí na história do FNDE – livros, alguns artigos. Eu mesmo escrevi diversas coisinhas à época, é que a memória oral, a memória no papel, é importantíssimo vocês estarem colocando isso.

ML – A propósito da questão das dificuldades, você pegou o FNDE com cinco anos de existência.

SC – Perfeito.

ML – Como era o FNDE se fosse comparar hoje com ontem? Como era ontem?

SC – Era uma instituição muito pequena ainda. O FNDE, se não me engano, naquela época, tínhamos cem servidores. O FNDE não tinha mais do que cem servidores, era muito enxuta a estrutura do FNDE. Tínhamos então toda aquela atenção voltada para o financiamento, as políticas, o seu Conselho Deliberativo do FNDE sempre atuante. Então era uma instituição muito simples, muito enxuta, com cem servidores. Nessa época, trabalhávamos lá na sede do Ministério da Educação; posteriormente que fomos para a sede, tivemos os primeiros concursos públicos para preencher os quadros do FNDE, ainda no antigo Dasp. Hoje em dia o pessoal fala: “O que é Dasp?” – hoje eu não sei. O Dasp virou Ministério da Gestão,

¹⁰¹ Lei João Calmon, Emenda Constitucional nº 24, de 01/12/1983, estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual pela União, estados, DF e municípios de, respectivamente, nunca menos de 13% e 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹⁰² Ministério da Fazenda.

¹⁰³ Ministério do Planejamento.

Planejamento e Gestão, que agora está numa secretaria lá no Ministério da Fazenda. Hoje eu não saberia te dizer, não tenho nem ideia de quantos servidores o FNDE tem.

ML – Mas, naquele momento, vocês foram desenvolvendo as formas de trabalho?

SC – Era uma época de muita riqueza, porque em todos os modelos da receita, da arrecadação, do modelo de financiar, fizemos inovações. Financiamento das escolas, das construções das escolas, a parte de investimento, tudo isso foi sendo construído naquela época. Uma equipe, um pessoal muito experiente. Nós tínhamos uma, eu diria que, à época, era uma equipe à frente do seu tempo.

ML – Por quê?

SC – Por causa da sua visão de futuro. A própria visão de futuro de missão do FNDE foi construída depois, mas todo esse conjunto de servidores, que eram dirigentes, muitos deles ainda egressos do estado do Rio de Janeiro. Então esse pessoal, com sua formação intelectual, cultural, moldaram esse FNDE que é hoje. Se formos observar, as bases não mudaram muito ao longo de todos esses anos. A grande virada do FNDE foi quando o FNDE absorveu a FAE, mas que também a própria FAE era financiada pelo FNDE. E a FAE também tem um processo histórico importantíssimo na construção da educação brasileira. A FAE, com toda a sua história, riquíssima; então os dois órgãos viraram a Autarquia FNDE, do ponto de vista de criar modelos de gestão. É uma história, se eu for contar aqui, eu ficaria horas e horas contando os processos.

ML – Você poderia citar algumas pessoas, que são essas pessoas de referência desse início?

SC – Tínhamos, nesse início, a nossa diretora-geral, que era uma intelectual de peso, a professora Ecilda Ramos de Souza¹⁰⁴. Tínhamos o nosso querido amigo, que foi o meu primeiro chefe, o professor João da Costa Grilo¹⁰⁵, tivemos o Rossi¹⁰⁶, uma pessoa que está aí. O Rossi é a própria história do FNDE também, já o encontrei como diretor do FNDE. Tínhamos o nosso amigo José Aunel¹⁰⁷, que era uma pessoa da área de Planejamento, fantástico. As pessoas que construíram o FNDE, mais os assessores, dirigentes... tínhamos a Maria Celina¹⁰⁸, tínhamos a doutora Nilza Franco Pereira¹⁰⁹, uma mulher que moldou todos esses projetos na área de financiamento às escolas, construção dos projetos de investimentos. Então tivemos uma equipe de bastidores fantástica.

ML – Você podia nos dar um exemplo de alguma inovação que vocês fizeram ou da concepção de algumas dessas ações?

SC – Se você pensar bem, todo esse modelo de financiamento que até hoje sobrevive, do FNDE, de financiamento dos projetos educacionais, foram criados nessa época. Eu não saberia te informar, lógico, hoje, mas todos esses modelos de financiamento das escolas, de construção de escolas, de ajudar nas universidades, o custeio, tudo isso foi construído a partir dessa época. E lógico houve, ao longo dos anos, grandes aperfeiçoamentos. As equipes posteriores, o FNDE sempre, graças a Deus, teve essa sorte de ter muito boas equipes de dirigentes. Então o FNDE nesse ponto foi um órgão que sempre teve uma elite muito boa de dirigentes. No outro lado, da arrecadação, a modelagem do controle das receitas, o controle do financiamento da educação também teve grandes avanços. À medida que se aperfeiçoavam os controles do salário-educação, das receitas, da Loteria Federal, outras receitas, tudo isso, o FNDE deu uma

¹⁰⁴ Secretária-executiva do FNDE de 28/04/1971 a 25/03/1985.

¹⁰⁵ João da Costa Grilo.

¹⁰⁶ William Rossi.

¹⁰⁷ José Aunel Dumas Filho.

¹⁰⁸ Maria Celina.

¹⁰⁹ Nilza Franco Pereira.

contribuição inestimável para aumentar as suas receitas. Essa é a fase que eu diria, até o ano de 1975, quando no FNDE foram feitas todas essas construções.

ML – Até 1975 por quê?

SC – Do ponto de vista de você alavancar esses modelos de organização e de financiamento, porque, até então – você imagina, na época, as dificuldades, um Brasil continental e o FNDE atuando em todo o Brasil –, não existiam ainda essas modernas ferramentas de TI. Mas, nessa época, o FNDE já financiava não só as escolas públicas quanto as privadas, do ponto de vista, como eu falei, da compra direta dos recursos do salário-educação. Então esse período do FNDE foi riquíssimo.

ML – Quem eram os interlocutores do FNDE do ponto de vista da execução lá na ponta e do Governo Federal?

SC – Do Governo Federal, o próprio Ministério da Educação primeiramente. É interessante lembrar que o próprio Conselho Deliberativo do FNDE é que é o gestor máximo, que define as políticas de financiamento. As políticas, todas, advém do Conselho Deliberativo do FNDE. Então eles eram nossos interlocutores principais e também dirigentes, de uma certa forma, do próprio FNDE, porque todas as medidas deliberativas é que refletem na execução, no andamento da autarquia. Acredito que não mudou a lei até hoje, continuamos com o Conselho Deliberativo, está ainda funcionando.

ML – E os interlocutores do ponto de vista do recebimento dos recursos que eram partilhados?

SC – Aí sim, aí nós tínhamos as secretarias de educação, as estaduais e municipais. Tínhamos, de uma certa forma também, as universidades federais com recursos específicos do orçamento para financiar as universidades. Coincidentemente, depois, em 1998, fui ser diretor executivo do Fundo Nacional de Saúde, porque lá, diferentemente da educação, lá é um sistema único de saúde. Aqui, a Educação, nunca tivemos um sistema único. Então o FNDE era o grande agente agregador de todas essas instituições de financiamento, tanto públicas, quanto filantrópicas, e também por meio dos conselhos. Tinha os conselhos estaduais, os conselhos municipais e mais o próprio Conselho Nacional de Educação. Esses eram os grandes agentes interlocutores do FNDE, mas ressaltando que dentro do Conselho Deliberativo, à época, tinha dentro da composição dele as principais secretarias do próprio Ministério. Quem eram os membros do Conselho Deliberativo do FNDE? Secretaria de Educação Básica, Secretaria de Ensino Superior, Secretaria Executiva, que à época era a Secretaria-Geral. Então o próprio corpo de dirigentes do Ministério da Educação está dentro do Conselho Deliberativo do FNDE. Então o FNDE é um órgão que obedece ao comando do próprio Ministério da Educação por meio do seu Conselho Deliberativo. Esse era também, à época, um modelo muito inovador, a Autarquia com os principais dirigentes do Ministério formulando as políticas e diretrizes estratégicas para o financiamento da educação no Brasil todo. Quando se financia logicamente a educação, você está definindo políticas de educação. Então o FNDE foi sempre um papel destacado.

ML – O FNDE, nessa época, não financiava só ações da educação, porque o ministério era Ministério da Educação e Cultura.

SC – Perfeito.

ML – Vocês financiavam a área de cultura também.

SC – Perfeito. Tínhamos também a Secretaria de Cultura dentro do Conselho do FNDE, e o FNDE tinha uma parte dos seus recursos, principalmente essa parte vinculada à loteria, era para financiamento da cultura do Brasil. Então o FNDE teve sempre, não só cultura, mas na época também tinha o esporte. Na realidade, o FNDE atuava: cultura, educação e esporte. Esses três secretários dentro também do Conselho Deliberativo do FNDE. No orçamento

próprio do FNDE já havia claramente essa definição do que iríamos financiar.

ML – Voltando um pouco, como foi quando você assumiu a Diretoria Administrativa?

SC – À época, o nosso diretor estava numa fase de aposentadoria, era o João da Costa Grilo. O Aunel era da área de Planejamento. Aí a doutora Ecilda me convidou para ficar no lugar do doutor João da Costa Grilo. Ele foi ser assessor especial do ministério, do FNDE.

ML – Nessa época quem era ministro, você lembra?

SC – Deve ter sido... é tão difícil... é um breve histórico de vida, que tem que lembrar, são muitos ministros, mas acredito que era o ministro Ludwig¹¹⁰.

ML – Aí você ficou cinco anos à frente dessa diretoria?

SC – É. Posterior a isso, alguns anos depois, fui exercer outros cargos dentro do FNDE. Depois de uns anos eu fui ser diretor Financeiro do FNDE, foi a época em que assumi a diretoria. Teve intervalos que fui assessor, assistente, depois, posteriormente fui convidado e fui ser diretor Financeiro do FNDE.

ML – Essa Diretoria Financeira era, acho, que a mais importante do FNDE, não? Pelo que vejo as pessoas falarem.

SC – Não para mim; no meu entendimento, todas elas são importantes. Nessa época nós reorganizamos todos os processos financeiros, mas sempre em conjunto com as outras diretorias. As outras diretorias tinham um papel de articulação, com todo o Brasil, fantástica. A Diretoria Financeira sempre tinha que responder às demandas das diretorias finalísticas. Era uma diretoria meio. O grande papel da Diretoria Financeira foi continuar o processo de reorganização do modelo de financiamento.

ML – Reorganização?

SC – Sempre. Do modelo de financiamento. Porque, por exemplo, 1995, 1996, houve a grande mudança com o Fundef, você teve uma série de outras atribuições que vieram para dentro do corpo do FNDE. Então, nesse período, nessa série histórica de nós pensarmos, até 1996, o FNDE teve grandes transformações do ponto de vista de financiamento do seu modelo educacional.

ML – Quer dizer, uma atuação assim, de constante ajuste.

SC – Ajuste e principalmente evolução. A complexidade da Autarquia foi se amoldando ao seu tempo. Não deixamos de lembrar que, nesses períodos todos, o Brasil sempre esteve em crise econômica, e o FNDE sempre foi, vamos dizer assim, o agente financeiro e também criou mecanismos. Por exemplo, na época da hiperinflação, o FNDE praticamente era um agente financeiro com cadeira cativa no Banco Central para fazer compras de títulos, para não perder com a desvalorização dos recursos da educação. O FNDE criou mecanismos, junto ao Banco Central, de aplicação de recursos fantásticos à época, para poder proteger o financeiro do FNDE.

ML – Você pode dar um exemplo para nós?

SC – Por exemplo, as nossas receitas aconteciam dia a dia. O FNDE, como agente financeiro junto ao Banco Central, comprava títulos, igual hoje tem, só que hoje não é mais no Banco Central, os títulos estão na Secretaria do Tesouro Nacional. Mas, à época, o FNDE comprava diretamente uma carteira junto ao Banco Central de compra de títulos, para proteger os seus recursos. Isso o FNDE foi desenvolvendo até quando, em 1996, houve as mudanças, 1995, 1996, quando criou-se a Secretaria do Tesouro Nacional e aí moldou os novos modelos de controle das receitas da União.

¹¹⁰Rubem Carlo Ludwig, ministro da Educação de 27/11/1980 a 24/08/1982.

ML – Você falou: “o Brasil é muito grande”. As outras diretorias faziam a articulação com estados e municípios, provavelmente. Como vocês faziam o monitoramento desses recursos?

SC – O FNDE tinha uma pequena equipe, uma equipe da área de Controle e Prestação de Contas e Avaliação. Nessa época, tinha a participação dos conselhos, que também tinham a obrigatoriedade de fazer...

ML – Os conselhos de educação municipais?

SC – Municipais. Tinham essas atribuições. O FNDE inovou, com parcerias à época. Por exemplo, o Banco do Brasil, à época, foi parceiro, junto com os gerentes. O dinheiro ia via Banco do Brasil, e de alguma forma tinha algumas parcerias com o Banco do Brasil para verificar se, ao liberar os recursos para as obras, estavam ou não sendo construídas. Criou-se um mecanismo muito interessante, à época, de parcerias, que hoje não sei como está a situação do FNDE desse ponto de vista. Mas tínhamos a área de Prestação, uma Coordenação-Geral que cuidava da prestação de contas dentro da Diretoria Financeira. Iam lá in loco, faziam as visitas. E também nós tínhamos, à época, não esqueçamos, tínhamos as chamadas delegacias do Ministério da Educação, que eram os braços, os agentes nossos nos estados. Cada delegacia daquela tinha um conjunto de responsabilidades de representar o Ministério da Educação e também de trabalhar em parceria com o FNDE nas fiscalizações, descentralizadamente, tudo isso.

ML – Nessa época, tinha notícias de fraudes na execução desses recursos?

SC – Sempre teve. A questão de fraudes, a questão do controle público, sempre teve ao longo da história do Brasil, e no FNDE não seria diferente também. O importante eram os mecanismos institucionais que foram criados, e a própria visão do FNDE de descentralização dos recursos.

ML – Como assim?

SC – Por exemplo, o dinheiro da Merenda¹¹¹, quando se criaram as transferências, diretamente para os municípios, dos recursos da merenda, sem passar pelo processo burocrático antigo da prestação de contas tradicional. O próprio financiamento do Dinheiro Direto na Escola¹¹². Eu me lembro que, quando criamos o Dinheiro Direto na Escola, o conjunto de servidores, no FNDE, aquilo era uma inovação fantástica, o FNDE mandar dinheiro, recursos.

ML – Então essa etapa da experiência do FNDE de transferir o dinheiro direto para a escola através do PDDE já é mais recente, já é noventa e pouco?

SC – Já foi em 1995. Por isso que falo que, ao longo de sua história, o FNDE teve bastantes inovações do ponto de vista de financiamento público da educação brasileira. Quando culminamos com a questão do Dinheiro na Escola, também não esqueçamos que veio o Fundef, e o Fundef também proporcionou, junto com a Autarquia Inep, os censos das escolas no Brasil. Foi nessa época que tivemos os primeiros Censos¹¹³, se eu não me engano, mais coordenados, mais estruturados. Com a criação do Fundef, qual a concepção do Fundef? Da subvinculação dos recursos. Tinha uma necessidade clara de se definir o piso, o teto do financiamento, saber quantos alunos tinham. Porque a base do Fundef passou a ser o aluno. Quanto custava um aluno brasileiro à época em que fazíamos os cálculos?

ML – Antes era o quê?

SC – Não existia o Fundef antes.

ML – Não, a base de cálculo.

¹¹¹ Programa Nacional de Alimentação Escolar, criado inicialmente em 1955 como Campanha Nacional da Merenda Escolar.

¹¹² Programa Dinheiro Direto na Escola.

¹¹³ Censo Escolar da Educação Básica.

SC – Não existia, é isso que estou falando, porque os recursos estavam vinculados à emenda constitucional do João Calmon. Então o Fundef, na realidade, foi uma subvinculação com a criação desse fundo e no qual se estabeleceu: quem tem aluno, tem o valor específico per capita para ser financiado. Mas precisávamos ter o Censo, e aí, junto com o Censo veio um conjunto de informações fantástico. O Inep passou a desenvolver tudo isso que conhecemos. A origem do Inep, o seu caráter de instituto de pesquisas educacionais, de criação, de tudo isso, proporcionou ter um valor per capita por aluno. E aí foi importante, que o Dinheiro na Escola veio nesse bojo, porque passamos a ter todas as escolas públicas no Brasil, passamos a ter o seu censo escolar a cada ano. Cada escola, acredito que hoje continue assim, cada escola lá de Taguatinga, aqui em Brasília, deve ter lá no Censo Educacional o número de alunos. Esse passou a ser o valor per capita do Fundef à época. Não esqueça que é o Fundef quando foi criado, depois veio o Fundeb, que acrescentou, se não me engano, o pré-escolar.

ML – Mas, por exemplo, o FNDE participou nessa discussão do Fundef?

SC – Não, o Fundef nasceu aqui no FNDE. Na época, o presidente era o professor Barjas Negri¹¹⁴. Então nós da equipe do FNDE que formulamos, em conjunto com o doutor Barjas Negri, toda a modelagem do que é o Fundef hoje. Igualmente o Dinheiro na Escola. Tudo isso foi feito aqui dentro do FNDE.

ML – Estou insistindo nisso porque vocês foram concebendo o funcionamento das coisas.

SC – Essa equipe, ao longo dos anos, tudo isso foi sendo concebido ao longo dos anos. O próprio Fundef nasceu da ideia de que precisávamos melhorar, colocar mais alunos dentro da escola. Na época, o índice de alunos na escola era em torno de 80%, mas a meta era universalizar. Qual foi a forma que você encontrou? Foi você estabelecer que quem tem recursos é quem tem aluno, e melhoria do ensino fundamental. Essa era a concepção. Os recursos, quando estruturamos o Fundef, a ideia foi a partir de um per capita nacional dos recursos preexistentes, e aqueles estados aos quais não tinham aquele valor per capita, igual é hoje, a União entra com a complementação para fazer o per capita nacional.

ML – Como assim?

SC – O per capita... por exemplo, o estado do Pará. Nós partimos de um per capita nacional, se não me engano, à época – temos nossos colegas para depois verificarem –, em torno de 425 reais por aluno. Só que o estado do Pará, por exemplo, o per capita era 60 reais, do Piauí era 80, a minha Bahia lá, era em torno de 150, não me lembro. Tudo isso aí foram trabalhos que fizemos o modelo econométrico, para fazer o estabelecimento dessas bases no que é hoje.

ML – Então, por exemplo, no caso, o valor que os estados trabalhavam, vocês complementavam.

SC – Estados e municípios. Aqueles estados e aqueles municípios no qual o per capita não era atingido, o per capita nacional, a União entra com a complementação. Igual é hoje. A grande luta do futuro do FNDE para a educação básica é o ano que vem.

ML – Por quê?

SC – Porque no ano que vem termina o período do Fundeb. Vai ser renovado ou não? Essa é uma política que tem que se tornar pública, definitiva. Já são decorridos quantos anos do Fundeb?

ML – Quase 20, não é?

SC – Pois é. Então agora é a hora da definição – ano que vem –, uma definição importante. Hoje 60% desses recursos são para financiamento dos professores e 40%, talvez eu esteja sem esse conjunto de informação, mas é isso, continua proporcional.

¹¹⁴ Secretário-executivo do FNDE de 19/01/1995 a 03/01/1997.

ML – É, mas eles são diferenciados.

SC – É proporcional. Então quando essa modelagem foi criada aqui no FNDE, a equipe do FNDE se envolveu de corpo e alma nisso tudo. A liderança era do ministro Barjas, que depois veio a ser ministro da Saúde. O ministro Barjas Negri era o nosso presidente à época. Então nós tivemos a oportunidade, junto com toda a equipe do FNDE, de trabalhar esse projeto Fundef, que se você for pensar – como historiadora, faz a linha do tempo –, a linha do tempo do FNDE é muito rica. Se você for pensar, antes da criação do FNDE, não sei se a equipe já falou o que antecedeu, o antes do FNDE de 1969? Tem toda uma história rica de formação – como foi, o que era antes do FNDE –, que depois esse conjunto todo de órgãos e instituições desaguou no FNDE. Esse é um dado importante. O FNDE, na realidade, foi criado em 1968, mas o seu histórico, a sua história vem lá de trás, de um conjunto de políticas.

A fusão FAE e FNDE

ML – A propósito disso, você mencionou o exemplo do Fundef, que é uma política pública que já se consolidou como isso, virou Fundeb, inclusive. No momento em que houve a transição, quando era só o FNDE, vocês ainda não trabalhavam com o financiamento dos programas específicos de assistência ao educando, ou trabalhavam? Por exemplo, vocês financiavam a FAE, não é?

SC – Exatamente. Porque o histórico da fusão são dois pontos importantes. Na realidade, o Livro Didático¹¹⁵ e a Merenda Escolar, que são os dois principais carros-chefes da antiga FAE – a importância histórica deles –, eram financiados pelo FNDE. Era a fundação FAE com esse conjunto, mas já financiados pelo FNDE. Foi quando houve a decisão de fazer a fusão da FAE no FNDE. Porque as políticas da FAE, até hoje nós estamos aí demonstrando a importância das políticas do financiamento que a FAE promovia no Brasil todo. Você imaginar que a questão da Merenda Escolar, do Livro Didático, a importância do que era isso no Brasil naqueles anos, a FAE tinha um papel histórico formidável. A FAE também tem uma história riquíssima. O FNDE, na realidade, ao fazer a fusão com a FAE, só incorporou histórias de financiamento da educação brasileira, mas os dois têm as contribuições, da FAE, do processo, principalmente de inclusão educacional. A FAE tem seu papel histórico no Brasil, a FAE trouxe essas preocupações todas da inclusão na educação. Transformarmos, não é? Hoje estamos atingindo, com o Fundef, em todas essas estruturas, hoje nós temos praticamente todas as crianças em sala de aula. A grande virada que deu com essa questão de todo mundo em sala de aula é sempre a discussão: como estaremos com a qualidade da educação? Essa é a grande questão a ser enfrentada.

ML – Porque agora está todo mundo incluído, não é?

SC – Mal ou bem, está todo mundo. Agora, e a qualidade? Esse é o futuro, o desafio da educação é gigantesco, porque a educação nossa, formal, os oito anos que nós temos é muito pouco ainda em termos de pensar um País com a produtividade que queremos, que sonhamos. O processo único existente continua sendo a educação.

ML – Só voltando um pouquinho. Você começou falando da questão da fusão da FAE com o FNDE. Nessa época você já estava como presidente?

SC – Não, diretor Financeiro. Eu fiz a fusão dos dois.

ML – E como foi isso?

SC – Lógico que são duas instituições com culturas próprias. Então o momento foi de você

¹¹⁵ Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

juntar duas culturas para poder conduzir um processo. O FNDE como grande financiador da educação, ele permaneceu com suas políticas, vamos dizer assim, fundamentais. Como o FNDE já financiava a FAE, e o corpo de dirigentes, de técnicos da FAE é, na época, excepcional, um pessoal de uma qualidade única, então acho que a fusão das duas instituições aconteceu pelo seu corpo técnico, pela excelência da qualidade do seu corpo técnico. Eu, como diretor Financeiro, não tive grandes dificuldades. A nossa composição, da minha equipe, eu trouxe colegas da FAE para compor comigo na minha diretoria, organizando, estruturando e principalmente estruturando um novo modelo de financiamento também, que logo em seguida veio o Fundef. Isso tudo numa linha de tempo de um ou dois anos.

ML – Fundiu com a FAE e, em seguida, pouco tempo depois, foi o Fundef.

SC – Aí o Congresso criou o Fundef.

ML – Do ponto de vista político decisório, como foi a tomada de decisão? De onde partiu a decisão "vamos fundir a FAE com o FNDE"? Você pode falar um pouco desse contexto?

SC – A história do Brasil é sempre de economia de gastos. À época, os ministros viram que havia funções complementares entre as duas instituições, e o FNDE, como instituição financeira, como braço financeiro, absorveu a Fundação. Então o processo sempre da história de economia de gastos, obedecendo a uma decisão superior, no qual, com a extinção da FAE, o FNDE absorve e continua tocando todas aquelas políticas fundamentais.

ML – A FAE não era uma instituição de caráter financeiro?

SC – Não, era uma fundação da qual suas principais receitas eram financiadas pelo próprio FNDE. O FNDE nunca foi um agente executor direto, já a FAE tinha essa característica de fazer execução direta através do Livro Didático e da Merenda Escolar. Se você for observar o processo histórico da FAE, a grande virada da FAE, saiu do modelo centralizado, criamos o modelo descentralizado de financiamento da Merenda Escolar e do Livro Didático. A equipe da FAE fez um trabalho fantástico para a entrega dos livros didáticos a tempo e a hora.

ML – Esse era um dos problemas, não ser entregue?

SC – Era um dos problemas maiores. Então a equipe da FAE, os colegas nossos da época, da FAE, fizeram um trabalho de reorganização, de entrega dos livros didáticos, até hoje devem ter problemas logísticos num País continental. Agora, já a merenda, houve a mudança do modelo de financiamento. Porque antes, o Ministério comprava aquela quantidade enorme de produtos para distribuir no Brasil todo. Já com a criação do modelo de financiamento direto aos estados e municípios, por meio dos valores da merenda, então houve uma grande virada nesse ponto de vista de execução do modelo de gestão.

ML – Quando a gente lê as pesquisas e a literatura, a literatura aponta que houve essa tensão no momento da fusão entre um corpo técnico e outro, não é?

SC – Mas é natural. Eu imagino que em qualquer instituição que haja... na realidade, o amor nosso pela nossa instituição é muito grande. Os colegas da FAE, imagine você, todos eles, de repente veem sua instituição ser extinta. Então acho que a grande sabedoria era integrar os quadros. Eu aproveitei esse momento, na época, como diretor Financeiro, aproveitei todos os colegas do Financeiro da FAE, trouxemos para trabalhar em conjunto comigo. A nossa concepção de modelo de gestão, de organização, eu diria a você que essa tensão é normal. O que para mim era importante? Era a integração. Lógico que depois da minha saída, eu fui convidado, fui para um outro cargo público, mas até a minha estada aqui no FNDE... E outros colegas, de outras áreas, também tiveram. Lógico, como diz, a cultura de cada instituição ela é muito própria, muito específica, então não é da noite para o dia. Acho que esse processo foi um processo histórico de organização das duas casas.

ML – Você saiu quando daqui?

SC – Em 1998 eu saí e fui convidado para ser o diretor executivo. Porque o presidente à época, o ministro Barjas, o presidente Fernando Henrique¹¹⁶ e o ministério me convidaram para implantar um modelo novo, que era o SUS¹¹⁷ brasileiro. Então fui ser diretor executivo do Fundo Nacional de Saúde, que é o grande agente financeiro do Sistema Único brasileiro, então fui convidado para fazer a implantação do SUS brasileiro. Tudo isso que você observa hoje, de modelo de financiamento, tudo isso, fui convidado à época pelo ministro Barjas e pelo ministro Serra¹¹⁸ para conduzir esse processo de reorganização do modelo de gestão.

ML – Deles? Da saúde?

SC – Principalmente, já da nossa experiência da Educação. Então todo esse modelo, à época, eu fui convidado para conduzir esse processo.

ML – Como você, outros funcionários saíram, não é?

SC – Sim. Muitos colegas, quadros bons. Você fala saíram para outras instituições?

ML – É, outros órgãos.

SC – É histórico o FNDE ceder quadros, à época. Como o FNDE sempre foi um quadro considerado de excelência, então os convites sempre existiram para nós que éramos servidores do FNDE.

A experiência do FNDE levada para o SUS

ML – E vocês iam levando essa experiência para os outros órgãos?

SC – No caso nosso, específico, no meu caso, o meu convite foi justamente direcionado para implantar todo esse conjunto, o que é o SUS brasileiro do ponto de vista de financiamento público. O Fundo Nacional de Saúde, lá fizemos todo um outro processo, que é outra pesquisa oral, é outro tema. Mas a minha ida para lá foi justamente tendo em vista o papel que nós desempenhamos no FNDE. O SUS, o que é hoje, o modelo de financiamento está todo ele baseado na experiência, também, um pouco, do FNDE, da educação também.

ML – Só para a gente marcar aqui, quando é que você se aposentou?

SC – Eu me aposentei em 2010.

ML – Você ficou lá de 1998 até se aposentar?

SC – Só que eu fui exercer outros cargos também, depois que saí, que deixei de ser diretor do Fundo. Aí fui para ser assessor especial do ministro da Saúde, posteriormente fui ser secretário de Planejamento e Orçamento lá do Ministério da Saúde, participando de muitas outras... Aposentei-me em 2010, saí do setor público. Na hora em que aposentei – era minha meta –, aposentei e fundei a minha empresa, onde atualmente estou trabalhando, atuando.

ML – Voltando um pouquinho, para explicar um pouco mais, o Toninho¹¹⁹, na entrevista dele, colocou a questão da administração, que ele fala do FNDE, pela geração prata da casa. E ele incluiu você nessa geração prata da casa que administrou o FNDE. Você podia falar um pouquinho sobre isso?

SC – Foi quando o governo Itamar... O FNDE sempre teve um histórico muito importante de servidores da casa. Então todos nós, à época, houve por bem – pelo histórico, pelo passado

¹¹⁶ Fernando Henrique Cardoso, presidente da República de 01/01/1995 a 01/01/2003.

¹¹⁷ Sistema Único de Saúde.

¹¹⁸ José Serra Chirico, ministro da Saúde de 31/03/1998 a 20/02/2002.

¹¹⁹ Antônio de Farias Dutra Filho.

nosso – na época o ministro Murílio Hingel¹²⁰, junto com o nosso diretor do FNDE, presidente Carlos Henrique¹²¹, acharam por bem – e vivíamos um momento de transição –, eles acharam por bem escolherem todos nós – eu já era diretor à época –, mas eles acharam por bem, aí um pouco da nossa experiência, escolheram só servidores da casa. O FNDE sempre teve um histórico muito grande no qual todos os seus mais importantes cargos eram servidores. O próprio Toninho foi ser o nosso adjunto, foi escolhido como adjunto. Então o histórico desse conjunto de servidores remonta... Essa foi uma época plena de reconhecimento. Depois veio o governo Fernando Henrique e também manteve a política de ter servidores de carreira na casa. Então toda essa história de vida. Mas se nós observarmos, a história do FNDE é rica por esse conjunto de servidores ao longo da sua história, que não é uma história de construção de um ou dois dias, de cinco anos da criação. Não! É aquilo que falei, remonta lá nos planos nacionais de educação de base, no qual já tínhamos modelos – aí algo a ser pesquisado por vocês –, mas isso a história do FNDE deve ter nas bibliotecas tudo isso. Então a ideia de servidores públicos de carreira dirigindo a própria instituição. Isso foi sempre uma marca do FNDE ao longo da sua história.

ML – Na linha hierárquica, quem eram as pessoas que ocuparam os principais cargos nesse momento?

SC – Nesse momento nós tínhamos o William Rossi¹²², foi diretor de Planejamento muito anterior a mim. Tivemos o Aunel, diretor de Planejamento. A doutora Nilza Franco Pereira era diretora do que seria hoje a Diretoria de Financiamento de Projetos. A própria professora Ecilda Ramos de Souza era dos quadros do FNDE.

ML – Sempre foi?

SC – Sempre foi. O doutor João da Costa Grilo¹²³ era servidor também de carreira. A nossa procuradora Maria Celina também era servidora de carreira. O Toninho, na época do ministro Hingel, foi ser o nosso adjunto do FNDE. Ou seja, lógico que sempre teve composições de pessoas em determinados momentos – as instituições públicas funcionam dessa forma –, o ideal é sempre você fazer oxigenação com pessoas de fora e também aproveitar os quadros da casa. Esse é o meu pensamento de modelo de gestão pública.

Fundef, divisor de águas

ML – Se pensarmos em fases, a próxima fase é a transformação do FNDE em termos do modelo de execução dos recursos de forma descentralizada. Quando assume o Fernando Henrique e tem uma nova diretoria, temos a Mônica Messenberg¹²⁴, que fica um tempo grande à frente do FNDE.

SC – Perfeito. Na realidade, o grande momento foi 1995, ao meu ver – que você cria um modelo novo de financiamento por meio do Fundef –, no qual o FNDE continua como principal agente financeiro. Muda o modelo de financiamento dos livros didáticos, muda o financiamento da política da merenda escolar – aí os dois contextos, já com toda a inclusão dos servidores da FAE, fantástico o trabalho –, cria-se o Dinheiro Direto na Escola, nessa época lá conosco. E assim, se formos analisar os outros programas intermediários que estão no conjunto dos

¹²⁰ Murílio de Avellar Hingel, ministro da Educação de 01/10/1992 a 01/01/1995.

¹²¹ Carlos Henrique Leal Porto, presidente do FNDE de 12/07/1993 a 13/01/1995.

¹²² William Rossi, diretor Financeiro.

¹²³ João da Costa Grilo.

¹²⁴ Mônica Messenberg Guimarães, secretária-executiva do FNDE de 24/03/1998 a 07/01/2003.

modelos de financiamento, o FNDE criou toda uma base, um modelo organizacional advindo da sua própria experiência ao longo dos anos. Lógico que a partir desse contexto todo, a Mônica quando veio para o FNDE, pega já esse outro momento de consolidação de todas essas políticas do modelo de financiamento. Outro grande momento do FNDE, aí eu já não participo, já não estou mais aqui, quando muda o modelo. Desculpa, não é mudar o modelo, criam-se outras atribuições para o FNDE, que é o próprio Fies, em 2003, 2004 para cá que aconteceu. Eu já não tenho mais essa memória do dia a dia, mas é também uma mudança da característica do quadro de financiamento do FNDE, do modelo nosso autárquico.

ML – Se a gente fosse olhar nessa linha histórica, você entrou na década de 1970 aqui e você tem os diferentes governos trabalhando. Você teria como identificar características mais específicas de cada um ao longo do tempo?

SC – É simples do ponto de vista de pensar, porque como o FNDE sempre executou políticas orientadas pelo seu Conselho Deliberativo, a grande luta sempre qual foi? O financiamento da educação básica. Se você observar ao longo da história do FNDE, todo o período das pessoas que passaram por aqui, qual era a grande preocupação que sempre teve, pensando em termo de nação? Educação básica. Então essas grandes inovações que foram feitas ao longo dos anos – de investimento, de financiamento, do custeio –, sempre foram nessa linha. Então eu acredito que 1995 foi um divisor de águas para nós com a criação do Fundef. Porque o Fundef você muda a cultura do financiamento no Brasil, você subvincula uma receita constitucional e diz: “Esse recurso vai ser para financiar o salário dos professores e o custeio do ensino fundamental”. Importante ressaltar que todas as políticas oriundas a partir daí – com a criação dos conceitos do per capita nacional, o piso nacional do magistério –, tudo isso é oriundo a partir daí. Então se você pensar, eu não teria condições de dizer do ponto de vista – lógico que tenho a minha opinião – dos momentos dos processos educacionais, da reforma, da lei de diretrizes do ensino básico, de tudo isso aí, mas aí já é uma visão fora do FNDE.

ML – Sim, mas vocês são integrantes da política de educação, sem vocês a política de educação não funciona.

SC – Mas é que o FNDE, esse conjunto todo de informações, o FNDE sempre teve um olhar voltado para financiamento e, ao mesmo tempo, a preocupação de financiar da melhor maneira possível. Então esse histórico nosso de financiamento das escolas públicas no Brasil, das próprias universidades, das escolas de ensino técnico, tudo isso tem um histórico ao longo desses anos todos, nesses 50 anos de FNDE. Você vai observar com os outros colegas, à medida que você conversa com todos os colegas, que todos nós observamos que o FNDE sempre esteve atento às mudanças e às adaptações necessárias para cumprir o seu papel legal que está definido na nossa própria lei. Se você pegar o nosso livrinho verdinho de 1973, está lá na biblioteca, sobre como o FNDE financiava a educação na época. As normas financiamento, os modelos de financiamento, as políticas, as resoluções do Conselho Deliberativo, tudo isso é um processo ao longo desses últimos 50 anos que foram construídos.

ML – Você já falou bastante do Fundef, que vocês ajudaram a criar, a construir. Do ponto de vista da sua experiência no órgão, qual teria sido a experiência mais significativa?

SC – Acho que a experiência melhor foi a equalização dos per capita nacionais. Você tinha, primeiramente o Censo te deu, estabeleceu, estou falando do ponto de vista do Fundef, porque se eu for falar a história do salário-educação é outra questão riquíssima. A história do FNDE como agente financeiro da Loteria Esportiva Federal, que, na realidade, no Fundef só entramos com o valor da complementação. Por que ele é rico? Porque naquele momento se dá uma virada, o dinheiro passa a se vincular ao ensino básico através de um per capita nacional. Você imagine estados em que o per capita nacional era 60 reais e professores ganhavam

80 reais. Então a partir daí você tem uma grande virada com o Fundef, que é a valorização do magistério com a criação do piso nacional do magistério. Principalmente os estados que tinham um per capita de 60 reais, de repente triplicaram as suas receitas ao longo dos anos.

ML – Você falou que a sua experiência mais significativa foi com a definição dos mínimos do per capita.

SC – Eu diria que foi um momento de transformação.

ML – Mas qual foi a sua experiência mais significativa dentro do FNDE?

SC – Eu diria humildemente que nós, como servidores, participamos de todos esses processos ao longo da história do FNDE. Eu digo que o Fundef foi importante do ponto de vista da transformação para o Brasil como um todo. Na realidade, você faz uma subvinculação – estou falando especificamente desse período do Fundef –, porque você passa a harmonizar um per capita nacional para ter recursos para investimento. E é aquilo que falei, saímos de algo em torno de 80% dos alunos na sala de aula para atingirmos 100%, e com o piso nacional. Isso foi algo fundamental na história do FNDE, e o FNDE como principal agente financeiro dessa parte. E porque, ao longo da história do FNDE, teve momentos muito marcantes do ponto de vista de financiamento da educação básica, ensino superior, o período das escolas técnicas, isso tudo tivemos períodos que foram importantes. A parte da cultura, o FNDE era um agente financeiro da cultura, do desporto nacional. Se você pensar ao longo de 50 anos o FNDE, ele esteve presente em todas essas políticas fundamentais para uma nação: cultura, esporte e educação. E o FNDE com a sua característica do seu Conselho Deliberativo, no qual todas essas secretarias nacionais estavam dentro do FNDE.

ML – Tinha um grupo específico para monitorar e executar a parte dos recursos para a cultura e para o esporte, ou era nesse conjunto?

SC – Era nesse conjunto, porque a Autarquia funcionava no todo, como eu expliquei.

ML – Mas não tinha um grupo ou uma coordenação específica?

SC – Não. Na época, a nossa estrutura do FNDE era de agente financeiro mesmo. Agora, as políticas sempre formuladas através do Conselho Deliberativo e das secretarias nacionais, tinha de cultura e de esporte. Então a nossa cultura, do FNDE, sempre foi de um grande agente financiador de todas essas políticas.

ML – Quando tem a fusão, o FNDE deixa de ter essa característica exclusiva de ser financiador, ele acaba sendo o executor como você falou, não é?

SC – Até certo ponto só com a política da compra do livro didático, porque da merenda, logo em seguida criamos um mecanismo de descentralização dos recursos. Em vez da FAE e do FNDE comprarem diretamente, passou a financiar a compra. Isso se deu, se não me engano, em 1996, 1997, nesse período também de mudanças.

As gerações do FNDE

ML – Falando um pouco do corpo técnico, você já falou que no início era um corpo técnico de excelência. A gente tem 50 anos de história, 60, do FNDE. Como é que foi para constituir esse corpo técnico? Como eram as dificuldades? A história do primeiro concurso, você podia falar um pouco disso? Porque vocês foram ficando mais complexos e naturalmente tinham que absorver mais pessoas para executar essas atividades.

SC – Acho que sempre foi o grande ato no Brasil, em termos de políticas públicas, você ter

um histórico muito difícil de fazer quadros novos, substituir recursos humanos. Eu sou de uma geração que veio substituindo uma outra geração. Imagine hoje a preocupação da FNDE. Então, a nossa preocupação com os quadros do FNDE sempre foi permanente, porque observávamos naquela época, os próprios dirigentes à época sabiam que estávamos num momento de transição, de você trazer novos recursos humanos para dentro do FNDE. Aí tivemos os concursos públicos de 1975, de 1976, que veio essa nova geração de servidores para dentro do quadro do FNDE. Por exemplo, o Vander Borges¹²⁵, não sei se ele falou.

ML – Ele estava designado para falar, mas ele não quis.

SC – Ele teve algumas decepções, então, infelizmente. Mas o Vander, é uma geração fantástica que vem com o Vander. O Anamir Lopes com o Toninho. Esse pessoal, eu já sou de uma geração anterior a eles, eu já sou um pouquinho anterior a eles, mas ao longo desses anos todos, os quadros do FNDE foram se formando e tivemos essa possibilidade de treinamento, capacitação, formação de recursos humanos. Esse pessoal novo que veio substituir aquela antiga geração teve essa oportunidade de concursos públicos de excelência, de virem para o quadro do FNDE. Então houve, de uma certa forma, em alguns momentos, a formação de quadros novos com esses novos concursados que vieram compor as equipes do FNDE. E também – eu sempre digo, ressalto – sempre tenho que ressaltar que tínhamos um quadro de colaboradores terceirizados fundamental. Eles, com todas as dificuldades de terceirização à época, mas tivemos um quadro de colaboradores terceirizados de excelência também, a escolha de primeira ordem, de qualidade. Então o FNDE sempre soube fazer, vamos dizer assim, essa condução. Essa é uma das questões fundamentais de uma Autarquia, que tem que se preocupar com a transição dos seus quadros.

ML – Nesse contexto de fazer essas transições, foram várias, você mencionou várias gerações, sempre tem essa questão da lacuna de conhecimento, que é o que a gente precisamente quer atacar com esse projeto, no caso. Como é que isso se deu concretamente? Tem como precisar isso concretamente?

SC – Eu acho que essa grande transição foi feita de uma maneira, à época, ordenadamente. Por quê? Porque nós tínhamos uma Diretoria de Pessoal muito atuante. Então a preocupação de treinamento, de capacitação, de conhecer o que é o FNDE, fazer o período do probatório de todo mundo, de todo mundo conhecer. E principalmente – não tinha como ser diferente – que as pessoas vinham concursadas, iam treinar, capacitar, mas também já trabalhando. Então, ao longo desse período, até 1998, quando eu saí do FNDE, nós sempre tivemos uma preocupação muito grande. É tanto que muitos desses quadros hoje devem ter muita gente dessa turma dessa época, tanto da extinta FAE quanto do FNDE em cargos, hoje, aqui, no FNDE. Deve ter bastante ainda. Lógico que eu não conheço mais o perfil hoje dos quadros do FNDE.

ML – Mas da sua época, até 1998, qual é o perfil de uma pessoa que era funcionário do quadro do FNDE naquela época?

SC – Nosso perfil sempre foi muito próprio. Nós tínhamos técnicos em assuntos educacionais – para compreender as políticas –, sempre tivemos administradores, economistas e agentes administrativos. Essa era a base do conceito do quadro do FNDE: administradores, economistas e especialistas em educação. Então era uma boa composição. O que se perde com a história é que, diferentemente quando a gente observa o que aconteceu em termos de setor público em outros países, não é a questão corporativa, nada disso, nada disso, mas é que ao longo dos anos, você dar uma identidade a uma instituição desse porte fica cada vez mais difícil, mais complicado.

¹²⁵ Vander de Oliveira Borges.

ML – Por quê?

SC – Porque os quadros não estão sendo renovados à altura, do ponto de vista de concurso público, de autorização para concurso público, de melhoria das condições salariais dos quadros. As equipes da área social sempre ganham menos do que as equipes das áreas econômicas. Então você formar quadros é uma missão cada vez mais complexa devido às pré-condições existentes do mercado brasileiro, principalmente em termos de recursos públicos, de renovação.

ML – Mas você diz em termos de quantidade de concurso ou perfil de quem está sendo selecionado? Ou as duas coisas?

SC – Eu diria de quantidade mesmo, necessidade de quantidade. A quantidade é importantíssima, porque depois você vai trazer a qualidade para dentro. Mas sem quantidade de servidores adequados para desenhar o papel, não funciona. Então precisa sempre pensar na instituição como um todo. As atividades finalísticas estão sendo desempenhadas? De que forma? Como estão estruturadas? O perfil do servidor para desempenhar cada área daquela, isso é o bê-a-bá de um modelo básico de boa gestão, definir o perfil. As dificuldades – eu não estou a par da situação –, mas imagino as dificuldades que o FNDE tenha hoje cada vez mais com menos concurso público e, de uma certa forma, você investe na terceirização para poder suprir a necessidade de quadros. Essa é uma característica de todos os órgãos da Esplanada, não só do FNDE.

ML – Você estava falando da dificuldade de formar os quadros e a gente estava falando das gerações. Só para tentar marcar um pouco, se você fosse olhar geracionalmente, a partir do momento em que o FNDE foi criado, quantas gerações a gente teve? Estou pensando em termos da sua questão.

SC – Você fala até hoje?

ML – É.

SC – Observo que no meu período tivemos três gerações.

ML – A primeira geração seria qual?

SC – Foi dos dirigentes que criaram o FNDE. Depois veio uma geração, a segunda, que me considero dentro dessa segunda geração. Aí veio a terceira geração com esses quadros de excelência como Vander, Toninho.

ML – Esses já são a terceira?

SC – Já são a terceira, já vieram posteriormente. Depois deles já tem a nova estrutura do FNDE, a partir de 1998.

ML – Então, quatro.

SC – Não, eu falo do meu período, que eu acompanhei três gerações.

ML – A próxima seria na década de 1990, da transição.

SC – Da transição dos anos 1990.

ML – E os anos 2000. Quatro gerações.

SC – Eu acho que aí você tem os concursos que eu não mais acompanhei, do ano 2000 para cá.

ML – Mas aí seriam quatro. Quatro ou cinco talvez.

SC – Acredito que talvez seja a quarta, porque essa terceira geração agora está saindo, eles que estão aposentando agora. O Toninho, lá da FAE, eu não sei, ele já se aposentou?

ML – Não, acho que não, acho que está trabalhando ainda.

SC – Eu não saberia. Então ele está vindo. Se for contar, inúmeros colegas que estão aí trabalhando no dia a dia, essa turma já está em processo de aposentadoria provavelmente.

ML – Por exemplo, como se faz essa transição e garante a permanência do legado?

SC – A grande dificuldade é o próprio modelo do setor público brasileiro. O FNDE, por que ele é uma autarquia? Autarquia, no conceito amplo, autarquia se cria para poder se autogerir. A definição dos modelos autárquicos era essa quando o Estado Novo criou as autarquias no Brasil. Então as autarquias têm esse sentimento de que elas próprias se autossustentem, se organizem e se estruturam para não terem descontinuidade. Se você pensar: quais são as grandes autarquias no Brasil hoje? Tem o FNDE, tem o Inep, tem o Finep, tem o Ipea, quem mais de instituições tão antigas quanto o FNDE? Ou seja, são as instituições perenes, que têm essa visão do Estado como o todo, como a missão do Estado fazer essa função de política. Então é nesse contexto que se organiza a estrutura autárquica e o modelo educacional brasileiro pelo Ministério da Educação e o FNDE se moldando, se estruturando, se organizando para cumprir a sua missão. O livrinho de 1973 é muito bom nisso aí.

ML – Mas eu tinha perguntado da questão do legado. Como manter?

SC – O legado maior é essa transição de servidores que se aposentam e, à época nossa, nós já sabíamos que tinha um servidor ali que estava sendo preparado para assumir aquele cargo. Eu saí do FNDE em 1998, e o FNDE ficou em excelentes mãos. Por quê? Porque o Toninho, que era da FAE, ele já estava preparado para assumir o meu lugar. Eu vou dirigir uma autarquia como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Saúde, com um orçamento quatro vezes maior do que o do FNDE. Mas o FNDE, com toda a sua complexidade à época, já tinha os quadros. A Elza¹²⁶, por exemplo, colega nossa, também veio nesse modelo de transição. Então a continuidade, o legado se dá através de geração como? Por meio de, naturalmente, de as pessoas assumirem seus postos adequadamente. Aí a importância de uma carreira estratégica, a carreira dentro do serviço público. A gente vai para países como Alemanha, tem 450 cargos públicos só. O restante tudo é servidor de carreira. A França, com a Escola Nacional de Administração Pública. E aqui, no FNDE, quantos e quantos colegas ao longo dos anos, foi feita essa transição? Por isso que talvez hoje a terceira geração já esteja entregando o bastão. Eu não saberia hoje como está o perfil desses novos colegas. Eu chego no FNDE, cheguei aí outro dia, no dia em que o presidente novo assumiu – ele me convidou para vir conversar um pouco –, eu entrei no elevador, andei em vários momentos e ninguém me conhecia mais. Ninguém nos conhece mais. É um processo histórico. Como eu fiquei, foram já muitos anos, então a nossa vida é assim. Não acho uma pessoa da minha época, do meu tempo. Isso faz parte da vida, esse é o legado de uma boa gestão profissional, por meio de carreiras preestabelecidas, estruturadas, organizadas. Isso se dá naturalmente em qualquer grande empresa.

ML – Olhando de fora agora, você está fora do sistema. Qual é o papel do FNDE hoje? Estou te fazendo essa pergunta porque você tem essa ligação com o FNDE. Olhando para o FNDE hoje, como você o vê no conjunto da política de educação?

SC – Eu continuo acreditando. A Autarquia continua com o seu papel muito atual, principalmente com as novas atribuições que vieram para dentro do FNDE ao longo de todos esses anos. Então o papel do FNDE nesse momento é muito atual. E também, ao mesmo tempo, nos preocupa do ponto de vista do seu papel histórico e atual de como é que vamos nos adaptar a esses novos tempos, no qual se fala de desvinculação de receitas, se fala de diminuição dos quadros, se fala uma porção de questões de instituições que não vêm ao caso, mas o papel do FNDE, do ponto de vista atualizado, é muito atual. É importante ressaltar a sua própria lei de

¹²⁶ Maria Elza da Silva.

criação, porque foi uma lei que não foi feita para o período específico, ela foi feita para pensar a educação brasileira como um todo ao longo do tempo. É isso que falo, o histórico do FNDE não é da época da sua criação. O FNDE tem toda uma trajetória até chegar à sua criação. Então esse momento atual de responsabilidade do FNDE, imagino eu que continua muito atual e, ao mesmo tempo, com preocupações dos tempos novos que virão pela frente, no qual você tem todo esse contexto de preocupações de financiamento, do modelo de financiamento, de estruturar o Brasil como deve pensar... O ano que vem tem o Fundeb, que vai se transformar em política pública permanente ou não. Então tudo isso são momentos fundamentais na evolução. O próprio FNDE, não é em si que estou falando do FNDE, estou falando do atual momento da educação brasileira. Então você tem que vincular o FNDE sempre pensando o que é que o FNDE pode trabalhar cada vez melhor para cumprir o seu papel histórico. E a educação brasileira nesse contexto todo, a que é que o FNDE vai poder dar respostas. Eu sempre falo para os colegas ao longo dos anos – quando me procuraram, conversavam sobre o que eu achava do FNDE –, eu acho que a preocupação do FNDE é estar sempre, sempre preocupado com o seu momento atual, porque a educação é um processo contínuo. A gente sabe que você muda governos, muda as pessoas, muda tudo. Mas a educação infelizmente continua sendo um problema número um no nosso País. E o FNDE, como principal agente financeiro, ele tem que estar preocupado com o seu tempo do ponto de vista de como ele organiza a sua estrutura para atender a momentos de dificuldades, que sempre foram, ao longo dos anos, acontecendo.

ML – Já estamos chegando ao final, você gostaria de deixar alguma coisa registrada que não tenhamos tratado?

SC – Acho que é importante. Só queria agradecer quem me indicou, acho que os colegas são sempre muito generosos para conosco. Então agradecer as pessoas que acharam que o nosso depoimento poderia contribuir e ressaltar que a gente continua acreditando muito na história da FNDE, em seu momento atual e futuro. O meu sentimento é sempre de esperança de que o FNDE possa continuar exercendo seu papel nos próximos anos, nas próximas décadas, e sempre preocupado com a educação do nosso povo. O FNDE sempre foi uma Autarquia com essa característica. Acho que o FNDE sempre, ao longo de sua história, teve, além de suas políticas, além do financiamento, mas acho que o melhor do FNDE continua sendo os seus quadros, as pessoas. São essas pessoas fantásticas que continuam fazendo o FNDE. O meu momento passou, mas ficamos muito alegres de saber que temos pessoas aí, porque as instituições são antes de tudo isso, gente! E a gente tem que acreditar que essa nova geração, essa turma que está dirigindo o FNDE sempre teve aquela preocupação dos antigos colegas lá de 1968. Então é isso. A minha mensagem é de esperança. Que a gente possa ter uma educação de qualidade cada vez mais a ser perseguida e alcançada para todo o povo brasileiro, e que o FNDE continue com esse seu papel histórico.