

## A APLICAÇÃO DE HISTÓRIA ORAL PARA DOCUMENTAÇÃO E ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS

### THE APPLICATION OF ORAL HISTORY TO DOCUMENT AND ANALYZE EXPERIENCES IN EDUCATIONAL POLICIES

Recebido: 19/03/2020 | Aceito: 07/06/2020 | Publicado: 20/12/2020

**Cinara Gomes de Araújo Lobo<sup>1</sup>**

<https://orcid.org/0000-0002-9469-1695>

<http://lattes.cnpq.br/2469321799658337>

Universidade de Brasília, UnB, Brasil

E-mail: cinaralobo@gmail.com

**Marta Litwinczik<sup>2</sup>**

<https://orcid.org/0000-0002-9469-1695>

<http://lattes.cnpq.br/0251487695319310>

Universidade de Brasília, UnB, Brasil

E-mail: mlitwinczik@gmail.com

## Resumo

A reforma da Previdência Social intensificou o número de aposentadorias de servidores públicos federais, em 2019. A fim de reter o conhecimento latente dos profissionais que integram o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Autarquia iniciou projeto de entrevistas de história oral. Com 50 anos de existência e responsável por executar, monitorar e avaliar as políticas educacionais do País, o Fundo acumula ao longo de sua história um saber prático, em posse de seus servidores. A proposta de realizar um projeto de história oral visa levantar, sistematizar e buscar formas de compartilhar o conhecimento acumulado na área de gestão e financiamento de políticas públicas educacionais. As entrevistas realizadas demonstraram que a história de vida dos servidores se entrelaça com a vivência na entidade e com os desafios para criar soluções para institucionalizar e universalizar os programas da política educacional. O texto apresenta as linhas centrais do projeto, descrevendo como foi elaborado; a periodização das fases históricas do FNDE; a definição dos temas de pesquisa; a mobilização dos servidores para participar da seleção dos entrevistados e os principais resultados.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas Educacionais. História Oral. Gestão do Conhecimento.

## Abstract

The Social Security remodeling intensified the number of retirements of federal public servants in 2019. In order to retain the latent knowledge of professionals who are part of the National Fund for the Development of Education (FNDE), the entity started a project of oral history interviews. With 50 years of existence and responsible for executing, monitoring and evaluating the country's educational policies, the Fund has accumulated practical knowledge throughout its history, belonging to its servants. The proposal to carry out an oral history project aims to obtain, systematize and look for ways to share the knowledge accumulated in the area of management and financing of public educational policies. The interviews showed that the life history of the servers is mixed with the experience in the entity and with the challenges to create solutions to institutionalize and universalize the programs of the educational policy. The text presents the central aspects of the project, describing how it was done; the periodization of the historical phases of the FNDE; the definition of research topics; the mobilization of civil servants to participate in the selection of interviewees and the main results.

**Keywords:** Public Educational Policies. Oral History. Knowledge Management.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, especialista em financiamento e execução de programas e projetos educacionais do FNDE, linhas de pesquisa: Políticas Públicas e Pensamento Social Brasileiro.



## Apresentação

No aniversário de 50 anos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em 2019, a Autarquia formalizou parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) para desenvolver um projeto de sistematização e documentação do conhecimento acumulado na gestão e execução das políticas educacionais, chamado Projeto de Cooperação Técnica Internacional “Regaste e Fortalecimento de Ações de Educação Corporativa” (914BRZ1073.3). Entre as várias ações a serem desenvolvidas, o projeto previa a realização de pesquisa com servidores aposentados ou próximos a se aposentarem, a fim de que relatassem suas experiências como participantes da gestão dos programas do FNDE. Os resultados seriam compartilhados com a sociedade por meio de textos, vídeos e estariam disponíveis para pesquisadores.

O projeto foi elaborado diante do cenário de perda crescente da memória institucional, decorrente do desligamento de servidores por aposentadoria, alguns com muitos anos de dedicação ao FNDE. Após prospectar soluções, optou-se pela metodologia de história oral, pois possibilita a apropriação do conhecimento pelos servidores ativos. Eles podem aprender o como fazer e, dessa forma, o registro do conhecimento pode continuar a acontecer indefinidamente.

Experiências semelhantes às do FNDE, em usar história oral para registrar a memória de uma instituição, vêm se tornando cada vez mais comuns no Brasil. Programas e projetos de história oral são usados não apenas em pesquisas acadêmicas, mas também pelas instituições, tais como centros de pesquisa, museus, arquivos públicos, comunidades, escolas, universidades e, ainda, empresas e instituições públicas, para o registro de memórias de pessoas e sujeitos sociais. Eles revelam-se como instrumentos singulares para o registro da experiência a partir do olhar dos próprios sujeitos dos processos históricos, que acionam suas memórias para construir relatos e narrativas sobre fatos, acontecimentos e eventos, motivados pela interlocução com o pesquisador.

No Brasil, já existe uma tradição consolidada de pesquisa com história oral em instituições acadêmicas e um esforço de ampliação do uso dessas fontes em projetos escolares (especialmente em ações de preservação da memória e patrimônio cultural, relacionadas à reconstrução de memórias de bairros e cidades), além de um crescente movimento de projetos institucionais. O projeto do FNDE é uma experiência de história oral institucional, quando uma instituição promove e motiva a pesquisa para atender a uma necessidade interna, do seu próprio processo de trabalho, a partir de demandas específicas dadas pelo contexto institucional.

Em se tratando de memórias institucionais, Ferreira (1997) destaca o caráter intencional desse tipo de registro, motivado por interesses próprios das instituições, tais como reconstruir a história ou registrar atividades econômicas e seus processos, a partir das memórias de seus funcionários (FERREIRA, 1997, p. 161-162). Já no caso de empresas privadas, projetos institucionais que recorrem à história oral estão muitas vezes aliados a projetos estratégicos e de gestão, cujos resultados buscam reforçar a imagem da organização (FERREIRA, 1997).

A autora também analisa que, no caso dos projetos brasileiros de registros de memórias institucionais, houve considerável impulso nos anos 1990 devido ao contexto de mudanças neoliberais. A possível perda da memória institucional e nacional, em se tratando

do setor público, em função da extinção das empresas públicas e seus processos de trabalhos, em um contexto de privatização, serviu como motivação para a realização de registros de história oral, naquele período.

Este texto apresenta os resultados da primeira etapa do projeto memória institucional do FNDE. Inicialmente descreve a estratégia usada para definir as etapas das entrevistas e para mobilizar os servidores, na sequência faz uma breve apresentação da história da Autarquia, e finaliza com os principais resultados e possíveis etapas futuras.

## 1. Estratégia e metodologia

No projeto de memória institucional do FNDE, tanto os temas quanto os critérios para a seleção de entrevistados foram discutidos com servidores de diferentes áreas. Inicialmente, constituiu-se um grupo de apoio para o projeto, que tinha o papel de disseminar a proposta na casa, sensibilizar e estimular os servidores aposentados e ativos a prestarem depoimentos, além de multiplicar os conhecimentos adquiridos sobre o referencial teórico-metodológico de história oral e memória. O grupo participou de um treinamento para que pudesse atuar como multiplicador do conhecimento adquirido.

Os critérios para a seleção de quais seriam os entrevistados levaram em conta duas abordagens previamente definidas: antiguidade no órgão e conhecimento tácito de programas e ações, isto é, conhecimento decorrente do maior tempo de vínculo ou permanência na instituição e conhecimento decorrente da experiência do profissional, no contexto institucional. Outro critério considerado e indicado pelo FNDE para a seleção dos entrevistados foi o contexto de aposentadorias. A diretriz dada pela Autarquia era que fossem priorizados, como possíveis entrevistados, os servidores aposentados no período de 2013 a 2018 e os em condições de se aposentarem até 2023. Naquele momento, levantamento realizado pela área de Gestão de Pessoas do FNDE identificou 502 servidores ativos, dos quais 105 estavam em condições de se aposentar e 118 haviam se aposentado nos últimos cinco anos. A maioria estava lotada na Diretoria de Assuntos Educacionais (Dirae) e na Diretoria de Administração (Dirad), responsáveis respectivamente pela gestão dos programas educacionais de alcance nacional e pela administração do FNDE.

A metodologia para a coleta de depoimentos de história oral adotada pelo projeto foi a mesma desenvolvida pelo Núcleo de Estudos da Cultura, Imagem, Oralidade e Memória, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, da Universidade de Brasília (Necoim/Ceam/UnB). O Necoim, criado inicialmente como Núcleo de Estudos do Centro-Oeste (Neco), e seus pesquisadores – historiadores, cientistas sociais, psicólogos, educadores e profissionais da ciência da informação –, bem como alunos de graduação e pós-graduação, vêm, desde 1990, estudando os processos históricos de ocupação da região Centro-Oeste, por meio da articulação entre história oral e imagem.

Em reunião de trabalho realizada com servidores do FNDE, foram discutidas possíveis periodizações sobre a história da Autarquia, apresentadas diversas opções de temáticas de pesquisa relativas às ações executadas e aos nomes de pessoas-chave, passíveis de serem entrevistadas. Considerando-se o critério antiguidade, foi preliminarmente definida a periodização dos cinquenta anos de história do FNDE, conforme a seguir:

A. Fase I – 1968 a 1997 (criação até extinção da FAE – Fundação de Assistência ao Estudante): característica órgão arrecadador e fiscalizador;

B. Fase II – 1998 a 2018 (incorporação das atribuições da FAE e Delegacias Regionais do Ministério da Educação – MEC): característica órgão de gerenciamento e implementação de políticas de assistência ao educando.

Essa última fase, por sua vez, se desdobrou em duas outras:

- i. 2004 – incorporação do Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola) e Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed), aumento progressivo e substantivo do orçamento gerido pelo FNDE a partir de 2004; e
- ii. 2006 – criação de nova carreira para suprir a complexidade das funções adquiridas.

A periodização permitiu identificar possíveis entrevistados que pudessem abordar, em suas falas, todos os períodos ou períodos específicos da história do FNDE. Ressalta-se que a periodização não engessa o projeto, ela poderá ser revista conforme se aprofunde a pesquisa e as entrevistas tragam novos elementos para a compreensão da história da instituição, e redesenho.

Em razão das várias ações desenvolvidas pela Autarquia, bem como a extensa genealogia de alguns dos programas, datando alguns dos anos 1940/1950, certas questões foram levantadas e problematizadas na reunião mencionada: temas e programas mais importantes da instituição e tipo de conhecimento embutido nos programas que deveriam ser registrados. Ficou definido que os temas e programas relevantes para a pesquisa seriam aqueles contidos no mapa de macroprocessos finalísticos do Fundo, perfazendo um total de três macrotemas e onze subtemas, conforme Quadro 1, a seguir.

**Quadro 1** – Temas e subtemas do projeto história oral do FNDE

Temas com base nos macroprocessos	Subtemas
Ações educacionais	Alimentação escolar
	Programas do livro
	Apoio à manutenção e ao transporte escolar
Fundos e benefícios	Suporte ao financiamento estudantil
	Concessão e controle do financiamento estudantil
	Operacionalização do Fundeb e distribuição da arrecadação do salário-educação
	Transferências diretas, bolsas e auxílios
Articulação e projetos educacionais	Infraestrutura educacional
	Programas para o desenvolvimento de ensino
	Implementação e monitoramento de projetos educacionais
	Programas especiais

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Como vários servidores conheciam diferentes aspectos de um mesmo programa, ação, serviço ou produto do FNDE, a definição de temas e de subtemas também ajudou a visualizar os principais assuntos a serem registrados, bem como a identificar pessoas-chave para tratá-los.

O último critério usado para se chegar à lista de possíveis entrevistados foi a identificação de pessoas-chave, levando em conta o nível ocupado no órgão, conforme o seguinte balizamento:

- Nível 1 – Pessoas em nível político e estratégico;
- Nível 2 – Pessoas em nível gerencial; e
- Nível 3 – Pessoas em nível operacional.

Em um processo de registro de história oral institucional, é preciso ter em conta os diferentes níveis hierárquicos existentes. Um rico registro certamente conterà as visões de pessoas de diferentes níveis hierárquicos, uma vez que lidam com rotinas e realidades institucionais diferenciadas e peculiares. Pessoas que ocuparam postos em nível político e estratégico são de extrema relevância para serem entrevistadas porque possuem uma macrovisão da instituição, seja ela interna ou externa. Já as pessoas em nível operacional, no outro extremo, detêm memórias de processos operacionais, de caráter rotineiro, vistas muitas vezes como não relevantes, mas que são essenciais para o funcionamento da instituição. E pessoas que ocuparam postos gerenciais detêm uma visão intermediária, entre os níveis 1 e 3, sendo capazes de fazer análises que articulam esses dois níveis e, também, análises da execução de programas e ações. Assim, para ter uma visão de diferentes perspectivas sobre a história da instituição, é relevante que o público selecionado para as entrevistas seja representativo dos diferentes níveis.

Para a realização das entrevistas, foram então identificadas pessoas-chave que atendessem a algum dos seguintes critérios:

I. Tivessem atuado no FNDE e se aposentado entre 2013 e 2018, e fossem referência para o conhecimento dos principais programas e ações da Autarquia;

II. Tivessem atuado no FNDE até 2013 e em processos relevantes relacionados à criação e consolidação da Autarquia (criação do FNDE e fusão com a FAE);

III. Estivessem atuando no FNDE, em condições de se aposentarem até 2023, e fossem referência para o conhecimento dos principais programas e ações da Autarquia.

Foi identificado, então, um conjunto de sete pessoas-chave. Entretanto, dadas as limitações temporais, na primeira fase foram realizadas entrevistas com somente seis pessoas. A sétima apenas seria entrevistada no caso de algum dos selecionados não ter disponibilidade. As entrevistas foram realizadas entre os dias 11 e 29 de março de 2019, no auditório do FNDE.

O tipo de entrevista adotado no projeto do FNDE foi a temática. Há um entendimento comum no campo da história oral, entre autores como Thompson (1992), Rocha Lima (1983) e Queiroz (1988), em categorizar as entrevistas em dois tipos: histórias de vida e entrevistas temáticas. Nas primeiras, busca-se do entrevistado que ele reconstrua a sua vida através do tempo, recuperando vivências e transmitindo experiências. Permite-se maior liberdade para narrar sua vida a partir das suas memórias e espera-se uma interferência mínima do pesquisador. A intervenção do pesquisador acontece mais no sentido de conduzir o entrevistado a abordar os temas objeto da pesquisa. Assim, o conteúdo das entrevistas é

informação transmitida pela palavra que, (...) tanto diz respeito ao passado mais longínquo, que pode mesmo ser mitológico, quanto ao passado muito recente, à experiência do dia-a-dia. Ela se refere ao legado dos antepassados e também à comunicação da ocorrência próxima no tempo; tanto veicula noções adquiridas diretamente pelo narrador, que pode inclusive ser o

agente daquilo que está relatando, quanto transmitir noções adquiridas por outros meios que não a experiência direta, e também antigas tradições do grupo ou da coletividade (QUEIROZ, 1988, p. 16).

Quanto às entrevistas temáticas, pode-se optar pelo registro da experiência apenas de uma pessoa, ou de pessoas diferentes pertencentes a uma coletividade. No caso desta última opção, “busca-se a convergência de relatos sobre um mesmo acontecimento ou sobre um período de tempo” (QUEIROZ, 1988, p. 19). Contudo, em pesquisa com metodologia de história oral, o conjunto das entrevistas constitui um mosaico de experiências que, por sua vez, é a reconstituição, sempre parcial, de uma experiência. Rocha Lima (1983, p. 3) aponta para a “necessidade de entendimento do conjunto de entrevistas como unidade de análise em que são observados padrões, vínculos, relações, concepções”. A autora (1983, p. 12) também observa que a entrevista “é o momento da História se fazendo” a partir do trabalho de dois sujeitos – pesquisador e entrevistado –, “é um ato de criação da História” e, ainda, “a entrevista é muito mais que só voz. Ela é gesto, ela é movimento, ela é observações de comportamentos e ela também é silêncio”.

As entrevistas carregam a “impressão digital” singular de cada entrevistado, expressa na sua capacidade de rememorar e articular a narrativa sobre determinado processo histórico e social que está sendo reconstruído por meio dos depoimentos orais. No caso aqui, as experiências dos diferentes servidores e colaboradores na implementação dos programas do FNDE, por meio dos quais foi construída a história do Fundo.

Os entrevistados podem falar muito, falar pouco, falar organizadamente, desorganizadamente; nem todos são narradores (BENJAMIN, 1994); uns são mais e outros são menos tímidos; e a importância atribuída ao que se está investigando varia de pessoa a pessoa a partir dos significados e valores associados às experiências vividas. Assim, toda entrevista de história oral – tal como qualquer documento utilizado para a (re)escrita da história – é parcial, e temas, conteúdos e conhecimentos trazidos à tona, elaborados e tratados em uma entrevista singular e específica, não se encerram naquela entrevista.

Como colocado anteriormente, por se tratar de uma memória que é compartilhada por vários sujeitos, tendo cada entrevistado um conhecimento e uma relação de significado específico sobre o conteúdo que é trazido à tona, é necessário entender a entrevista e seus significados no conjunto e entrecruzamento das entrevistas realizadas. Em se tratando de uma pesquisa de registro de memórias institucionais, isso fica mais perceptível, uma vez que o pano de fundo entre as memórias de cada um dos entrevistados é a própria instituição na qual estão inseridos, e cujos processos e experiências de trabalho organizam e demarcam as memórias dos entrevistados como grupo. Nesse sentido, os grandes eventos e marcos da instituição devem estar, de alguma forma, impregnados nas memórias e experiências dos servidores que serão entrevistados, cujas lembranças e memórias serão compartilhadas. Por outro lado, lembranças carregadas de significados para alguns podem ser recuperadas, e novos significados institucionais são atribuídos a fatos nunca antes considerados, os quais se transformam em novos marcos.

Outro aspecto a ser considerado é relativo ao que os autores tratam como autonomia do entrevistado quanto ao conteúdo que será relatado, uma vez que é este quem escolhe o que será ou não narrado, silenciando ou não sobre determinados aspectos da narrativa, em função do caráter seletivo da memória (BOSI, 1987, apud MONTENEGRO, 1993). Isto posto, o roteiro de perguntas que baliza a entrevista não é uma “camisa de força”, mas um campo de referências que delimita um conjunto de informações na qual transita o entrevistador no processo de diálogo com o entrevistado.

As perguntas feitas ao entrevistado acionam lembranças, localizam acontecimentos de referência para si e para o grupo, motivam e provocam emoções, estimulam novas reflexões, lançam luzes sobre aspectos antes não pensados, esclarecem questões a partir do olhar do sujeito que rememora. Para Schimdt (1993, p. 296 e 289), a entrevista é um momento de ruptura que propicia a percepção da realidade cotidiana, e sua elaboração pelo indivíduo é “um momento organizador da narrativa”; pois a “lembrança é reconstrução: não é repetição linear, mas um resgate no contexto de um quadro de preocupações e interesses atuais”. Aflora, nessa perspectiva, a questão do tempo da memória:

o tempo da memória é o tempo da experiência de um período de vida, de atividade profissional, política, religiosa, cultural, afetiva... realizar uma entrevista é sobretudo a tentativa de visitar com o entrevistado esses territórios diversos, que se relacionam e se comunicam através de uma lógica para nós desconhecida (BOSI, 1987, apud MONTENEGRO, 1993).

Portanto, uma entrevista de história oral não pode ser compreendida como um mecanismo para a verificação de verdades supostamente existentes sobre a história, ou checagem de fatos, datas, acontecimentos etc. Deve-se, ao contrário, considerar a entrevista de história oral um campo aberto para a descoberta de conhecimentos, experiências e memórias esquecidos para a história dita oficial, ou a memória coletiva já oficializada e institucionalizada.

Registre-se, contudo, que dada a comunidade de conhecimento e experiências (SCHMIDT, 1993) constituída pelo conjunto de entrevistados, os conteúdos e temas tratados são normalmente compartilhados como referência do grupo, em seu processo de formação de identidade como grupo, cabendo, então, ao pesquisador identificar e adequar o roteiro de perguntas aos domínios de conhecimento e experiências de cada um dos entrevistados. No caso do projeto do FNDE, implicou em explorar com mais profundidade, em cada entrevista, os programas em que cada entrevistado atuou ou estava atuando, ou o período em que esteve no órgão.

## 2 Uma breve história do FNDE

O FNDE, desde 1968, é um dos atores do cenário da política pública de educação brasileira. Criado no contexto do regime militar, ao longo de 50 anos o FNDE tem sido o órgão, no âmbito do Governo Federal, responsável pela implementação de programas e ações que são referências da política pública educacional do País. Três programas executados pelo Fundo que podem ser destacados são, entre vários, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Os dois primeiros com uma extensa genealogia, que data de Getúlio Vargas; e o último, do governo Fernando Henrique Cardoso, nos anos 1990.

Em 2018, o orçamento do FNDE foi de R\$ 58,5 bilhões, mas chegou a R\$ 79,69 bilhões (em valores corrigidos pelo IPCA<sup>3</sup>) em 2015, reduzindo-se nos anos seguintes, em razão da crise econômica que o País atravessa. O Fundo concentra, hoje, uma das maiores dotações da Esplanada dos Ministérios. Suas dimensões atuais são resultado das inúmeras reformas administrativas do Governo Federal que lhe transferiram crescentes atribuições.

<sup>3</sup>Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

Criado em 21 de novembro de 1968, por meio da Lei nº 5.537/1968, com o nome de Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep), foi transformado em FNDE pelo Decreto nº 872, de 15 de setembro de 1969. Consulta feita à documentação, disponível na Biblioteca Ecilda Ramos de Souza, sinaliza para uma possível periodização de sua história em dois amplos espaços de tempo bastante característicos. O primeiro, entre 1968 e 1998, desde a sua criação até a fusão com a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), em 1997, por meio da Medida Provisória nº 1.549/1997, posteriormente transformada na Lei nº 9.649/1998. E um segundo período, de 1998 aos dias atuais, quando, a partir da sua fusão com a FAE e com a incorporação das competências desse extinto órgão, assim como das delegacias do MEC, passa a gerenciar e a implementar políticas de assistência ao educando.

No primeiro período, o FNDE tem um caráter arrecadador e fiscalizador; já no segundo, passa a ser o braço implementador e executor das políticas e programas de educação no Ministério da Educação, especialmente das transferências constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal, entre elas, o salário-educação e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), além das transferências voluntárias.

O FNDE nasce com uma estrutura administrativa muito simples, ocupando o quarto andar do prédio do Ministério da Educação. Hoje, o Fundo é responsável por operar a maior parte dos recursos federais da educação descentralizados para estados e municípios, conforme Cruz (2009). Ao longo dos seus 50 anos de existência e de diferentes governos, as mudanças e adaptações administrativas vividas implicaram ganhos e perdas no que diz respeito à produção de conhecimento e retenção e evasão de capital humano. Por isso, em 2019, uma das preocupações da área de gestão da Autarquia era reter o *know-how* e o conhecimento tácito dos seus quadros técnicos, acumulados ao longo de décadas, e o preenchimento das lacunas de conhecimento diante do movimento natural de aposentadoria da força de trabalho, de um lado, e da evasão da mão de obra para outras instituições, por outro.

A aplicação da metodologia de história oral para registrar a história institucional, como foi dito, vem se popularizando no Brasil. Mas um elemento inovador no projeto era a aplicação da metodologia no relato de experiências sobre como fazer políticas educacionais. Como diz Hill (2006), há inúmeras questões que irão se resolver na etapa de execução da política, por isso, trata-se de uma fase rica, em que importa a experiência dos atores, como eles vão lidar com os problemas e questões que surgem enquanto a política está se desenvolvendo. Daí a importância de entrevistar pessoas que lidaram diretamente com programas de longa existência e representativos da história institucional do FNDE, como o salário-educação, o PNLD, o PNAE, para citar alguns.

Esses programas sofreram evoluções ao longo do tempo, à medida que foram sendo implementados e avaliados, e permaneceram existindo a despeito das mudanças de governo. A história do FNDE é entremeada com a existência dos programas, sendo, portanto, necessário o esforço de registrar aspectos específicos de seus funcionamentos para a própria compreensão da história da instituição.

### 3 Resultados e perspectivas

A primeira etapa do projeto do FNDE concentra-se no período de 1968 a 1997. Abarca a criação da Autarquia, sua atuação como entidade arrecadadora do salário-educação, e a extinção da FAE e sua incorporação ao FNDE. Nessa etapa foram entrevistados seis servidores: Maria Elza da Silva (MS), Garibaldi José Cordeiro de Albuquerque (GA), João Batista de Lima Filho (JB), Sady Carnot Falcão Filho (SC), Antônio de Farias Dutra Filho (AD) e Adalberto Domingos da Paz (AP).

#### 3.1 O início da vida profissional e do FNDE

O ingresso no FNDE ou na FAE, para a maioria dos entrevistados, foi o início da vida profissional. Eles destacam que, ou não tinham experiência de trabalho ou traziam experiências diferentes da que viveram no serviço público. Quando começaram a trabalhar no FNDE, a instituição estava no início da construção de seus processos de trabalho, especialmente no que se refere ao funcionamento do salário-educação:

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 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. Nós tínhamos um conjunto de receitas (SC).

No caso do FNDE, seu quadro técnico era menor que o quadro técnico da FAE, e o perfil funcional estava concentrado em servidores das áreas de economia, administração, técnicos em assuntos educacionais, além dos servidores de apoio, como agentes administrativos:

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 (SC).

Os entrevistados que ingressaram no serviço público por meio da FAE explicaram que começaram trabalhando nos programas de assistência ao educando já existentes, como a Campanha Nacional de Alimentação Escolar, criada na década de 1950:

Na verdade, existia o FNDE como órgão financiador. Ele tinha, completamente, como sua missão precípua, ser um órgão de fomento às atividades da educação. A FAE era o braço operacional, executava as missões, mas recebia recursos basicamente do FNDE. Ela tinha também recursos próprios, porque era uma fundação pública, que eram os postos de venda de material escolar,

que vendiam em várias partes do País e, por esse caminho, tínhamos receita própria. Mas, na verdade, o grosso vinha do FNDE, que financiava aqueles programas mais tradicionais que ainda hoje existem, por exemplo, o Programa Nacional do Livro Didático e a Alimentação Escolar<sup>4</sup>. Antes da FAE começar, existiam no Brasil algumas campanhas, por exemplo, até o Livro Didático era uma Campanha Nacional de Material Escolar. Tinha a Campanha Nacional de Alimentação Escolar e existiam alguns institutos, como existe hoje o Inep, por exemplo. Existia um Instituto Nacional de Assistência ao Educando, o Inae, que fazia as tarefas que não eram aquelas dos programas comuns (GA).

Todos os entrevistados ocuparam diferentes postos dentro da organização, desde funções menos complexas, como de agentes administrativos, até funções estratégicas, como de diretores de departamentos, secretários-executivos ou presidente interino. Essa experiência é comum tanto aos entrevistados oriundos originalmente da FAE, como do FNDE. A progressão funcional favoreceu positivamente a consolidação e continuidade da organização, por um lado, e o reconhecimento dos papéis desempenhados pelos servidores, por outro.

A existência da possibilidade de progressão em funções de maior complexidade técnica e decisória geralmente é um estímulo à permanência nos quadros das instituições. Garante-se, assim, que o conhecimento institucional seja construído, elaborado, aprimorado e permaneça na instituição, sendo constantemente processado e reprocessado. Destaca-se o tempo de permanência dos entrevistados no FNDE. Todos permaneceram nos quadros do FNDE por cerca de, no mínimo, vinte anos, sendo que alguns deles permaneceram na instituição durante toda a sua vida profissional. São experiências de vida singulares para um trabalho que busca registrar a memória de uma instituição por meio da história oral, quando a vida do entrevistado está imbricada na história da instituição e vice-versa.

Quanto aos entrevistados que deixaram o FNDE, por sua vez, suas saídas se deram por razões profissionais, em função de terem sido convidados a implementar outras políticas públicas como, por exemplo, na área da saúde (SC), vigilância sanitária (JB) e educação superior (GA); e estiveram fortemente vinculadas ao *know-how* adquirido e posto em prática no FNDE na execução de seus diferentes programas:

É histórico o quadro do 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 (...) No meu caso, o meu convite foi justamente direcionado para implantar todo esse conjunto, o que é o SUS<sup>5</sup> brasileiro do ponto de vista de financiamento público. O Fundo Nacional de Saúde, lá fizemos todo 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 (SC).

As experiências mais marcantes para cada um deles, ao longo dos anos de trabalho, foram variadas e dizem respeito aos programas e ações institucionais sob suas responsabilidades. São experiências de elaboração de legislações, normativos, sistemática de programas, implantação de programas, aprimoramentos e revisão, construção de soluções legais e técnicas para a execução dos programas, dentre outros.

---

<sup>4</sup> Programa Nacional de Alimentação Escolar.

<sup>5</sup> Sistema Único de Saúde.

Os entrevistados se orgulham das experiências relatadas porque elas produziram impactos de alcance nacional, uma vez que influenciaram a vida de estudantes, famílias, profissionais e dirigentes da educação e gestores políticos de estados e municípios.

O momento da desvinculação do FNDE é relatado pelos entrevistados ou nas situações em que foram transferidos para outros setores de políticas públicas ou quando se aposentaram. A aposentadoria, por sua vez, foi menos impactante para alguns do que para outros, dependendo da forma como foi conduzida dentro da organização.

### 3.2 A fusão FNDE e FAE

Os entrevistados relatam que as principais atividades que exerciam no FNDE se relacionavam ao salário-educação – ação de financiamento da educação – e, na FAE, às ações de assistência ao estudante, principalmente alimentação escolar e livro didático. Antes da fusão, os itens de alimentação e os livros didáticos eram adquiridos em nível central, em Brasília, e distribuídos para estados e municípios. A execução centralizada das compras desses dois programas gerava problemas relacionados ao armazenamento e à qualidade da alimentação, e atrasos na distribuição e alcance das escolas, no caso do livro didático. As dificuldades de operacionalização de ambos os programas são relatadas por todos os entrevistados.

A fusão da FAE com o FNDE é vista por todos como um momento de aprimoramento dessas ações, especialmente em razão da adoção de novas referências para a gestão da nova instituição, o novo FNDE. No caso da alimentação escolar, foi criada a figura do repasse automático de recursos para compra em nível local. No caso do livro didático, foi desenvolvida nova sistemática de distribuição, em parceria com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – os Correios.

As formas como a FAE e o FNDE se relacionavam com os atores intervenientes na gestão dos programas ou das instituições eram diferentes, conforme a narrativa dos entrevistados. A FAE parecia fazer um diálogo mais aberto aos interlocutores locais, como prefeituras e secretarias de educação, enquanto o FNDE tinha como interlocutores primeiros o nível central da política de educação, isto é, o MEC, suas secretarias finalísticas e o Gabinete do Ministro; e o próprio Conselho Deliberativo do FNDE.

O processo de extinção da FAE e incorporação ao FNDE foi percebido pelos entrevistados como uma ação natural no contexto de reforma do Estado, notadamente marcada pela redução da máquina administrativa estatal e maior eficiência de suas ações. Por tratar-se de servidores que ocupavam cargos de gerenciamento e estratégicos, todos os entrevistados de alguma forma participaram do processo de construção da nova estrutura do FNDE. Ainda que tenha sido um dos fatos mais marcantes na existência da instituição e que seja recorrentemente destacado, até hoje, pelos servidores, esse fato foi tratado como mais uma tarefa a ser cumprida no contexto de uma nova gestão no Ministério da Educação e do Governo Federal, como fica claro no relato a seguir:

Foi um ato tão simples. Pegamos atribuições, criamos um, – já não lembro mais se foi uma medida provisória... acho que foi – nós pegamos carona numa medida provisória que já estava editada, que tratava da estrutura dos organismos públicos. Aí colocamos o FNDE já com essa nova configuração. E depois foi só fazer o regimento interno (AD).

Ao nível operacional, entretanto, Castro (2001) aponta que houve um choque

de culturas entre uma organização que geria recursos de forma descentralizada, distante das pressões dos dirigentes políticos (o FNDE), e outra que executava recursos de forma centralizada, mais sujeita às pressões políticas (a FAE). No que tange às relações entre as duas equipes de trabalho – agora, então, fundidas em uma só –, possíveis choques de cultura e estranhamentos entre a força de trabalho foram minimizados, mesmo que, nas conversas internas, os mais antigos ainda hoje se autorrefiram como “eu sou da FAE, vocês são do FNDE” [sic] e vice-versa. Para os entrevistados, o estranhamento foi um processo natural que ocorreu quando as organizações se uniram, apesar de notarem tensões no momento da fusão:

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 (SC).

Na verdade, eu ajudava, eu era diretor da FAE e deixei de ser, até porque conta que não tinha mais a minha diretoria. Quando você tem dois diretores e dois órgãos se fundem, alguém sai. E eu saí. E o povo ficou magoado até com isso. Eu falei: “Mas é normal isso acontecer. E não vamos falar eles e nós, agora é o novo FNDE”. Podia ter outro nome até, podia ser um fundo, com outro nome até. Mas continuou sendo FNDE. Eles diziam: “O pessoal é chato, não fala com a gente”, e eu brincava: “E vocês, estão falando com eles?” É complicado. (GA).

Em relação ao FNDE, especialmente, cabe destacar como fato marcante, anterior à fusão com a FAE, a gestão do órgão pela “geração prata da casa”. De acordo com AD e SC, uma das características do FNDE foi que a instituição sempre teve em seus postos gerenciais e estratégicos servidores do quadro. Isso permitiu à instituição a manutenção dos seus princípios, da sua identidade, do seu espírito e do seu papel institucional. Por outro lado, a manutenção de servidores nos quadros gerenciais e estratégicos também significou o reconhecimento da capacidade técnica da Autarquia.

Com a fusão da FAE com o FNDE, em 1997, caracteriza-se o novo FNDE. Esse momento é visto por todos os entrevistados como o momento de virada do FNDE, quando ele passa a ter caráter mais gerencial e mais complexo. São alguns dos elementos do novo contexto da instituição: as ações de assistência escolar são incorporadas como nova responsabilidade, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) é desenhado e começa a ser implantado, a descentralização de recursos para as escolas por meio das unidades executoras tem início, e critérios técnicos – como a adoção do cálculo per capita por aluno – para o repasse de recursos são adotados. Com a reestruturação do FNDE, foram criados novos programas, novos arranjos de execução e financiamento e novas responsabilidades foram adquiridas:

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. 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. (SC)

Os entrevistados destacaram a nova condição da FAE, antes subordinada ao FNDE em termos de recursos para financiamento, depois integrante do novo órgão, o que facilitava o seu trabalho. Este é o caso, por exemplo, da execução dos recursos da merenda escolar, como coloca MS.

O papel atual do FNDE continua tão importante quanto antes, no entendimento dos entrevistados, pois a educação pública continua sendo uma das prioridades do País. Mas hoje, o FNDE atua de forma mais complexa, haja vista, no entendimento deles, o volume de recursos financeiros executados, o número de programas e ações desenvolvidos e o papel vital do FNDE na política de educação, como braço executor do MEC.

### 3.2 Temas para as próximas fases

A partir da leitura das entrevistas, foram destacados os pontos de maior referência da história institucional do FNDE. Na fase seguinte da pesquisa, faz-se necessário aprofundar questões específicas de cada entrevista, que apareceram na primeira etapa. Entre os vários temas a serem desenvolvidos, destacamos os que seguem:

- a. o registro dos programas e das ações do FNDE, com foco especial nos processos e dinâmicas de trabalho;
- b. o processo de aperfeiçoamento dos quadros técnicos do FNDE à medida que surgiram necessidades colocadas pela própria experiência de trabalho;
- c. a qualificação das escolas para a produção da alimentação escolar com qualidade, seja no que diz respeito à capacitação e à formação dos profissionais, seja no que se refere à infraestrutura das escolas;
- d. a construção dos dois modelos de autarquias – FAE e FNDE – e como foram rearranjados, dando origem a um novo modelo de gestão expresso no novo FNDE;
- e. as dificuldades de sobrevivência do FNDE ao longo dos anos;
- f. a evolução do financiamento educacional no tempo, esclarecendo como foram as diferentes formas de financiamento, mediante os programas e as ações, inclusive, o papel do salário-educação hoje;
- g. as fontes de financiamento do antigo FNDE e o financiamento da educação a partir do Fundef;
- h. as inovações criadas pelo FNDE: Fundef, PDDE, compras centralizadas, os valores per capita nacionais para as diferentes ações, os contextos e as oportunidades de criação dessas inovações;
- i. o papel dos funcionários terceirizados para a instituição, e a nova (possivelmente a quinta) geração de servidores do FNDE;
- j. as questões relativas às dinâmicas e aos modelos de parcerias para repasse de recursos dos programas e ações (os convênios, os repasses automáticos, as transferências legais, as ações de fiscalização, a inadimplência e a inexecução, etc.); e

k. os processos de melhoria e as inovações – ações de monitoramento e controle, as diferentes modalidades de repasses, os processos premiados.

## Considerações finais

As entrevistas de história oral demonstraram que o processo de aprendizagem e de formação profissional dos entrevistados aconteceu de forma concomitante ao de estruturação do FNDE e de institucionalização dos programas. Todos os entrevistados declararam que estavam no início de suas carreiras profissionais, ou que nunca haviam trabalhado com programas na área da Educação. Conforme ganhavam conhecimento, também acontecia a (re)organização da Autarquia na gestão dos programas. O como fazer se deu ao mesmo tempo em que o conhecimento era produzido.

Como definir critérios universais para as transferências? Como fazer chegar livros nos mais distantes locais antes do início das aulas? Como transferir recursos para as escolas e monitorá-los? Que tecnologia empregar no transporte escolar que tornasse o veículo resistente à precariedade de estradas brasileiras? Qual seria o desenho do Fundeb e sua operacionalização? Essas e várias outras inovações, na área de políticas públicas educacionais, foram saberes construídos no dia a dia do Fundo. O conhecimento foi gerado para responder a problemas e desafios que surgiam na execução ou em consequência de mudanças na estruturação da máquina administrativa estatal.

Pode-se afirmar que o reinventar continuamente é próprio da dinâmica das políticas públicas, pois a realidade é complexa. Na etapa de execução, surgem problemas, situações não previstas pelos formuladores ou, ainda, questões a serem negociadas. Assim, haverá sempre que se criar soluções imediatas, originando um saber prático que os atores envolvidos nem sempre encontrarão tempo e condições para registrá-lo e formalizá-lo em textos e manuais.

A história oral possibilita resolver a dicotomia clássica da divisão do trabalho entre os que pensam e os que executam, divisão que se reflete também na gestão das políticas públicas. Tradicionalmente, quem faz não tem direito a pensar sobre o que faz, e quem pensa não se aproxima da realidade. Dessa forma, as dimensões do fazer e do pensar convivem como mundos paralelos e estanques. A história oral vem transformar o saber prático daqueles que estão na execução da política num conhecimento sistematizado e passível de ser compartilhado e discutido com a comunidade acadêmica, e também com a própria sociedade beneficiária ou não das políticas públicas. Há, assim, uma democratização do saber.

Daí decorre a importância de um projeto de história oral, como o que o FNDE inicia a partir dessas entrevistas, e que deve continuar a acontecer indefinidamente, acompanhando o fazer e o criar contínuo da Autarquia.

## Nota da editora

As entrevistas publicadas nesta edição foram realizadas por meio de metodologia de história oral, em 2019, pela historiadora Marta Litwinczik, e compõem uma das ações do projeto de cooperação técnica entre o FNDE e a Unesco: “Regaste e Fortalecimento de Ações de Educação Corporativa” (914BRZ1073.3). No total, foram gravadas seis entrevistas, cujas transcrições e áudios originais encontram-se arquivados na biblioteca Prof.<sup>a</sup> Ecilda Ramos de Souza. A consulta aos arquivos originais pode ser realizada na biblioteca. A solicitação de cópias das transcrições deve ser encaminhada ao e-mail [biblioteca@fnde.gov.br](mailto:biblioteca@fnde.gov.br).



## REFERÊNCIAS

- BENJAMIN, Walter. **Sobre o conceito de História**. Magia e técnica, arte e política. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CASTRO, Jorge Abrahão de. Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *In: Planejamento e Políticas Públicas/PPP*, nº. 24, dez. 2001. Brasília-DF: Ipea, 2001.
- CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. Tese apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Educação. São Paulo, 2009.
- FERREIRA, Marieta de Moraes. História oral, comemorações e ética. **Projeto História**. Ética e História oral, São Paulo, nº 15, p. 157-164, abr. 1997.
- HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. *In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (org.). Políticas públicas, coletânea*. Brasília: Enap, vl. 2, 2006, p. 61-90.
- MANFRE GARCIA DE SOUZA, V; CASTRO, S. F. de F. Avaliação qualitativa dos cardápios planejados para os estudantes de creches atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cadernos do FNDE**, v. 1, n. 1, p. 51–72, 2020
- MONTENEGRO, Antonio Torres. **História oral**: caminhos e descaminhos. Pernambuco: Mimeo, 1993. 1-19.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. Do “indizível” ao “dizível”. *In: VON SIMSON, Olga de Moraes (org.). Experimentos com histórias de vida (Itália-Brasil)*. São Paulo: Vértice, 1988.
- ROCHA LIMA, Valentina. Problemas metodológicos da história oral. I Seminário de História Oral. Salvador: **Centro de Pesquisa e Documetação da História Contemporânea do Brasil**, Fundação Getúlio Vargas, Mimeo, mar. 1983.
- SCHMIDT, Maria Luisa Sandoval; MAHFOUD, Miguel. Halbwachs: memória coletiva e experiência. **Psicologia USP**, 4 (1/2) de 1993: 285-298
- THOMPSON, Paul. **A voz do Passado**: história oral. Tradução: Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1992.