

NEOLIBERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO GOVERNO FHC: RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO E IMPACTOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

NEOLIBERALISM AND EDUCATIONAL POLICIES IN THE FHC GOVERNMENT: STATE
RECONFIGURATION AND IMPACTS ON PUBLIC EDUCATION

NEOLIBERALISMO Y POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL GOBIERNO DE FHC:
RECONFIGURACIÓN DEL ESTADO E IMPACTOS EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Janilson Silva dos Santos¹
Thiago Coelho Silveira²

RESUMO: O presente artigo analisa os impactos da agenda neoliberal na formulação e implementação das políticas educacionais brasileiras durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Inserido em um contexto de reestruturação do Estado e de consolidação de reformas orientadas pelo Consenso de Washington, o estudo examina as transformações ao longo dos seus dois mandatos (1995 a 2002), com ênfase nas mudanças nos padrões de financiamento, gestão e regulação da educação. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental de legislações, relatórios institucionais e produções acadêmicas da área. Os resultados indicam que, embora tenha havido avanços na universalização do ensino fundamental, especialmente com a implementação de mecanismos como o FUNDEF, as políticas educacionais do período foram marcadas pela incorporação de princípios gerenciais, pela descentralização administrativa e pela crescente participação do setor privado, sobretudo no ensino superior, políticas que contribuíram para a redefinição do papel do Estado na gestão educacional.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Neoliberalismo. Estado brasileiro. Governo FHC. Educação pública.

ABSTRACT: This article analyzes the impacts of the neoliberal agenda on the formulation and implementation of Brazilian educational policies during the government of Fernando Henrique Cardoso. Situated within a context of state restructuring and the consolidation of reforms guided by the Washington Consensus, the study examines the transformations throughout his two terms in office (1995 to 2002), with emphasis on changes in patterns of financing, management, and regulation of education. From a methodological standpoint, this is a qualitative, exploratory, and descriptive study, based on a literature review and documentary analysis of legislation, institutional reports, and academic works in the field. The results indicate that, although there were advances in the universalization of primary education, especially with the implementation of mechanisms such as FUNDEF, educational policies during this period were marked by the incorporation of managerial principles, administrative decentralization, and the growing participation of the private sector, particularly in higher education—policies that contributed to redefining the role of the State in educational governance.

Keywords: Educational policies. Neoliberalism. Brazilian State. FHC government. Public education.

¹Mestre em Educação Profissional e Tecnológica pelo Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional e Tecnológica (ProfEPT) do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA).

²Doutor em História pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Professor orientador no âmbito do curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-graduação em Educação Profissional e Tecnológica (ProfEPT) no Instituto Federal do Maranhão (IFMA).

RESUMEN: Este artículo analiza los impactos de la agenda neoliberal en la formulación e implementación de las políticas educativas brasileñas durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Insertado en un contexto de reestructuración del Estado y de consolidación de reformas orientadas por el Consenso de Washington, el estudio examina las transformaciones a lo largo de sus dos mandatos (1995 a 2002), con énfasis en los cambios en los patrones de financiamiento, gestión y regulación de la educación. Desde el punto de vista metodológico, se trata de una investigación cualitativa, de carácter exploratorio y descriptivo, fundamentada en revisión bibliográfica y análisis documental de legislaciones, informes institucionales y producciones académicas del área. Los resultados indican que, aunque hubo avances en la universalización de la educación primaria, especialmente con la implementación de mecanismos como el FUNDEF, las políticas educativas del período estuvieron marcadas por la incorporación de principios gerenciales, la descentralización administrativa y la creciente participación del sector privado, particularmente en la educación superior, políticas que contribuyeron a la redefinición del papel del Estado en la gestión educativa.

Palabras clave: Políticas educativas. Neoliberalismo. Estado brasileño. Gobierno de FHC. Educación pública.

INTRODUÇÃO

A década de 1990 constitui um período decisivo na reconfiguração do Estado brasileiro e na redefinição de suas políticas públicas, especialmente no campo educacional. Inserido em um contexto de crise fiscal, hiperinflação e reestruturação do capitalismo global, o Brasil passou a adotar, de forma progressiva, um conjunto de reformas alinhadas ao ideário neoliberal, amplamente difundido por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Esse movimento, associado às diretrizes do chamado Consenso de Washington, implicou mudanças substantivas na organização do Estado, na condução da política econômica e, de modo particular, na formulação e implementação das políticas educacionais.

Nesse cenário, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) desempenhou papel central na consolidação de uma agenda de reformas estruturais que impactaram diretamente o setor educacional. Orientadas por princípios como a redução do papel do Estado, a descentralização administrativa, a busca por eficiência gerencial e a ampliação da participação do setor privado, tais reformas redefiniram prioridades, formas de financiamento e mecanismos de regulação da educação no país.

No campo educacional, esse período foi marcado por uma ênfase na universalização do ensino fundamental, em detrimento de outros níveis e modalidades de ensino, como a educação profissional e o ensino superior. Paralelamente, consolidaram-se políticas orientadas por critérios de eficiência, avaliação de desempenho e racionalização de recursos, refletindo a

incorporação de uma lógica gerencial às políticas públicas educacionais. Iniciativas como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a ampliação de sistemas nacionais de avaliação e a reformulação do arcabouço legal da educação evidenciam esse processo.

Diante desse contexto, coloca-se a seguinte questão: de que maneira a agenda neoliberal influenciou a formulação e a implementação das políticas educacionais brasileiras durante o governo? Parte-se da hipótese de que as reformas educacionais desse período não apenas responderam às demandas internas por ampliação do acesso à educação básica, mas também foram fortemente condicionadas por diretrizes externas e por uma concepção de Estado orientada pela lógica de mercado, resultando na reconfiguração das prioridades educacionais e na redefinição do papel do poder público no setor.

O presente artigo tem como objetivo analisar os impactos da agenda neoliberal nas políticas educacionais brasileiras considerando-se as estratégias adotadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Especificamente examinar as principais políticas educacionais implementadas e discutir suas implicações para a organização e o financiamento da educação no país. A relevância deste estudo reside na necessidade de compreender os fundamentos históricos e políticos que estruturaram o sistema educacional brasileiro contemporâneo, bem como suas implicações para os debates atuais sobre financiamento, gestão e qualidade da educação pública.

3

MÉTODOS

Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, de caráter exploratório (Gil, 2002), fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental. Para o empreendimento, foram mobilizadas obras de referência no campo das políticas educacionais e da economia política, bem como documentos oficiais, legislações, relatórios institucionais e dados estatísticos produzidos por órgãos governamentais e a análise dos dados oriundos destes materiais buscou compreender as políticas educacionais não apenas em sua dimensão normativa, mas também em suas determinações econômicas.

O O NEOLIBERALISMO NA POLÍTICA EDUCACIONAL DO GOVERNO FHC

A transição da década de oitenta para a década de noventa configurou-se como um momento de inflexão para as políticas educacionais do país. O cenário no qual a educação

brasileira se encontrava, na virada da década de oitenta para noventa, era desalentador. Dados do IBGE apontam que o índice de analfabetismo naquele período beirava os 19,7% na faixa acima dos 15 anos. Ainda nesta esteira, o Relatório Sobre Desenvolvimento Humano no Brasil, de 1996 (Brasil, 1996), destacava que somente 5% das crianças de zero a três anos estavam na creche, e que, no segmento de cinco a seis anos, somente metade delas frequentava a escola. Acresce-se, ainda, a enorme discrepância nestes números conforme a renda familiar: naquelas com renda superior a dois salários-mínimos, esse percentual era de 81%, enquanto na faixa inferior era de 37% (Brasil, 1996).

Em relação ao ensino fundamental e ao ensino médio, o quadro também era bastante alarmante, destacadamente no ensino médio.

Apesar de mais favorável, a taxa de escolarização das crianças de sete a 14 anos, faixa etária correspondente ao ensino básico, também apresenta grandes desigualdades. Enquanto apenas 75% das crianças pobres frequentam o primeiro grau, quase a totalidade (97%) das que vivem em famílias com renda superior a dois salários mínimos per capita estão na escola. A taxa de escolaridade atinge 90% no caso dos domicílios urbanos, contra 72% na área rural. Finalmente, os diferenciais entre o Nordeste e Sudeste permanecem elevados. 73% e 95%, respectivamente. Mesmo tendo ocorrido um crescimento expressivo nos níveis de escolarização das crianças de sete a 14 anos (de 76% em 1981, para 86% em 1991), registra-se ainda um expressivo contingente de quase quatro milhões das crianças fora da escola. Quanto aos adolescentes de 15 a 17 anos, a taxa de escolarização é muito baixa: 57% para o conjunto do país, 55% para o Nordeste e 60% para o Sudeste. Oitenta por cento dos adolescentes de famílias com renda de mais de dois salários mínimos per capita frequenta a escola, enquanto apenas 40% daqueles com famílias pobres conseguem permanecer estudando (Brasil, 1996, p.35).

4

Apesar desse quadro alarmante, a década anterior havia legado importantes conquistas ao povo brasileiro, oriundas, em especial, da recém-promulgada Constituição Cidadã e em razão do protagonismo por ela conferido à educação.

No novo texto constitucional, a educação foi consagrada como direito fundamental de todos e dever do Estado e da família (Art. 205, CF), com o imperativo de que o ensino fundamental seria obrigatório e gratuito (Art. 208) e que seu custeio teria vinculação específica, com fonte de arrecadação proveniente de estados e municípios (Art. 212). Outrossim, o novo texto destacava como princípio a valorização dos profissionais (Art. 206, V), a gestão democrática do Ensino Público (Art. 206, VI) e o reconhecimento ao direito à diversidade, inclusão, liberdade de cátedra e pluralismo de ideias (Art. 206). Por fim, a educação infantil (creche e pré-escolar) passou a ser reconhecida como parte da básica, sendo, deste modo, responsabilidade do poder público (Brasil, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), contudo, permanecia sob a égide da Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971 (Brasil, 1971). No entanto, já estavam em curso os debates públicos que conduziram à formulação da nova Lei.

No cenário global, como parte da onda neoliberal, propaga-se a retórica de superioridade do privado em relação ao público que, em síntese, defendia que a velha estrutura estatal, e sua burocracia, era incompetente em dar vazão ao corpo de problemas sociais e econômicos que assolavam as nações emergentes. Nesse sentido, a iniciativa privada reuniria características que a tornavam mais produtiva e eficiente, destacadamente no que concerne à captação e gestão de recursos, afigurando-se, assim, como uma via mais eficaz para o enfrentamento dos problemas sociais e como alternativa ao modelo de estado de bem-estar social.

Na educação, esse discurso influencia especificamente o modelo de gestão das instituições públicas, demandando, como alternativa ao modelo burocrático e “cartorial”, uma via com foco em resultados e pautada na lógica da descentralização de competências. Outrossim, retorna ao debate público a teoria do capital humano — ideário que defendia a educação como um instrumento para o desenvolvimento social e requisito para o desenvolvimento econômico nacional. Assim, os parâmetros operacionais da atuação do estado no âmbito educacional deveriam ancorar-se nestes princípios: desestatização e mercantilização das políticas públicas educacionais.

5

Como propagadores de tal corpo de ideias, destaca-se o papel desempenhado por organismos transnacionais como o Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, que difundiram esse modelo gerencial como uma panaceia para os problemas educacionais e econômicos, principalmente dos países de blocos emergentes e do capitalismo periférico. A adesão a tais paradigmas gerenciais, inclusive, passou a compor os requisitos para concessão de financiamento de parte destes agentes transnacionais (Saviani, 2011).

Entre 5 e 9 de março de 1990, em Jomtien, Tailândia, foi realizada a chamada Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ato que inaugurou uma série de eventos voltados à propagação de um projeto político educacional em escala global. Neste evento, financiado por agências como UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial, que contou com a participação de 155 governos, foi assinado, conjuntamente, o documento “Declaração de Jomtien”. Com ele, firmou-se um compromisso em torno do acesso à educação básica de qualidade para crianças, jovens e adultos, sendo esse o foco dos ajustes estruturais a serem implementados a partir de então, sobretudo entre as nações ditas emergentes e inseridas no capitalismo periférico. O

Brasil, enquanto signatário com uma das maiores taxas de analfabetismo, comprometeu-se a implementar, para o decênio subsequente, políticas educacionais voltadas a esse nível de ensino, bem como ao combate ao analfabetismo, por intermédio da articulação entre estado, família, e sociedade, submetendo-se, por conta disso, ao monitoramento de um fórum consultivo coordenado pela UNESCO (Frigotto; Ciavatta, 2003).

Como saldo negativo deste compromisso, outros segmentos educacionais, como a educação profissional, o ensino superior e, até mesmo, o ensino médio, passaram a ocupar uma posição subalterna entre as políticas educacionais. Na inércia do estado, abria-se caminho para que a iniciativa privada pudesse lotear tais segmentos (Ramos, 2014).

Ao assumir o primeiro mandato, em 1995, Fernando Henrique Cardoso recebe de seus antecessores um quadro educacional crítico, marcado sobretudo pelo problema do analfabetismo (naquela altura, 15,6% da população de até 15 anos de idade era analfabeta, segundo dados do IBGE). Além disso, o número de alunos em idade escolar matriculados no ensino médio ainda era bastante reduzido, e o ensino superior era majoritariamente ofertado pela rede particular de ensino (IBGE, 1995).

Em seu projeto de Governo, intitulado *Mãos à Obra, Brasil* (Cardoso, 2008), o então candidato tece um interessante diagnóstico da educação brasileira, ressaltando um desequilíbrio na distribuição da oferta.

Para o candidato:

Em um sistema democrático de ensino, os alunos estão distribuídos de forma equilibrada nos diferentes níveis. A educação no Brasil, entretanto, continua altamente seletiva, ou seja, poucos alunos têm acesso ao segundo ou terceiro graus, porque a repetência impede a maioria de completar o primeiro grau. Assim, 86% dos alunos brasileiros encontram-se na pré-escola e no primeiro grau, enquanto somente 9,5% cursam o segundo grau e uma parcela ínfima, de 4,5%, alcança o terceiro grau. Esses dados são chocantes mesmo quando comparados aos demais países latino-americanos, nos quais, em média 65% dos alunos estão no primeiro grau, 25% encontram-se no segundo grau e 10% no terceiro grau (Cardoso, 1994, p. 48).

Fernando Henrique Cardoso, nesse sentido, elabora seu planejamento a partir de um diagnóstico que atribui o problema de desequilíbrio na distribuição de matrícula a um problema de escassez de vagas. A solução, contudo, de seu ponto de vista, não seria a ampliação da rede escolar. Quando aborda o tema orçamento, o candidato ressalta que o percentual do PIB dedicado à educação seria muito próximo do que países desenvolvidos direcionava aos seus respectivos sistemas educacionais.

O problema da baixa qualidade da educação no Brasil não pode ser explicado somente por escassez de recursos na área. De fato, a proporção do PIB que nosso país dedica à educação (3,7%) é um pouco menor do que a do Japão (4,9%) ou Estados Unidos (5,2%),

mas é igual à do Chile e maior do que a da Coreia (3,6%), Índia (3,3%) e Espanha (3,2%). O problema em nosso país é que se gastam mal os recursos destinados à educação. Enquanto os professores são mal remunerados, as escolas públicas são depauperadas e há carência de material didático, observa-se peso excessivo das funções meio, como gestão financeira, compras, distribuição etc., que chegam a representar de 30% a 50% dos dispêndios totais com a educação (Cardoso, 1994, p. 48).

O candidato, assim, já deixava evidente, desde os rascunhos de seu planejamento, que a lógica de seu governo seria a de contingenciamento, bem aos moldes da agenda liberalizante. A composição de seu MEC já era um prognóstico muito claro dos rumos, conforme assinala Cunha (2003, p. 38).

A proposta de governo do candidato FHC [...] foi elaborada por uma equipe coordenada pelo economista Paulo Renato Souza, ex-secretário da Educação do Estado de São Paulo, ex-reitor da Universidade Estadual de Campinas, naquele momento, técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Vitorioso o candidato e empossado FHC na Presidência da República, Paulo Renato Souza foi nomeado ministro da Educação, cargo que ocupou de 1995 a 2002, vale dizer, durante os dois mandatos do presidente.

Vencida a eleição e composta a pasta, o governo precisaria de um arcabouço normativo que viabilizasse sua agenda liberalizante; o momento era propício, pois a LDB ainda estava em discussão. Para tal empreendimento, a composição legislativa foi essencial para os planos tucanos.

A nova composição partidária, que deu uma folgada maioria nas duas casas ao governo, e uma ação incisiva do MEC provocaram uma reviravolta no processo e, por meio de uma manobra regimental no Senado, o projeto originário da Câmara e fruto de longa discussão é substituído por outro, elaborado, a toque de caixa, na “cozinha” do MEC mas com a paternidade assumida pelo senador Darcy Ribeiro. Esse projeto é aprovado em fevereiro de 1996 no plenário, de onde retorna para a Câmara, que introduz pequenas alterações e o aprova em 17 de dezembro de 1996. De lá segue para sanção presidencial e é promulgado como lei em 20 de dezembro do mesmo ano, sem qualquer veto presidencial, fato raro em nossa história e que mostra sua total sintonia com a nova aliança no poder (Pinto, 2002, p. 112).

Para além da aprovação do projeto mais alinhando, o legislativo permitiu que o reordenamento normativo fosse empreendido antes mesmo da nova LDB, como destaca Saviani (Saviani, 2016). Todo esse contexto foi essencial para a formulação daquela que foi a política educacional central do governo FHC — o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério — FUNDEF.

O FUNDEF foi implementado a partir da Emenda Constitucional n.º 14 de 1996 e, entre seus principais efeitos, criava um fundo destinado à educação básica. Em termos gerais, os recursos antes destinados à integralidade da educação do país, a partir do FUNDEF, passaram a ser direcionados exclusivamente para o nível básico, fato que tornou esse nível de ensino a principal política pública do país. Quanto aos valores dos recursos distribuídos, o fundo era

distribuído de acordo com a proporção de matrículas efetivas da rede pública estadual e municipal de cada localidade, com o custeio provindo de impostos estaduais e municipais, além de recursos da Lei Kandir.

Para o governo e seus apologistas, o FUNDEF otimizava o uso do dinheiro público e evitava desvios pelas gestões municipais e estaduais.

Essa nova maneira de ver o ensino fundamental constitui ruptura importante em relação a práticas recentes que tanto prejuízo causaram ao ensino no Brasil. Por força da Constituição de 1988, estados e municípios são obrigados a aplicar em educação pelo menos 25% de suas receitas provenientes da arrecadação de impostos e transferências da União. Tal exigência, no entanto, não foi capaz de gerar ensino de melhor qualidade nas escolas do ensino fundamental — sob a responsabilidade, em tese, dos municípios — e naquelas do ensino médio, administradas pelos estados.

Na prática, contudo, o FUNDEF não viabilizou qualquer processo de ampliação dos recursos orçamentários destinados à educação. O que ele fez foi (re)direcioná-los, retirando-os de segmentos como o ensino médio ou EJA, e concentrando-os especificamente na educação básica. Quanto à alegada mitigação do uso inadequado de verbas, o que se percebeu com o FUNDEF foi uma agudização da municipalização do ensino fundamental, em detrimento de outras ofertas, dado o interesse das gestões municipais de beneficiarem-se dos aportes orçamentários decorrentes do incremento no número de matrículas (Pinto, 2002).

Nessa linha, Pinto (2002, p. 116), destaca que:

Enquanto isso, o governo federal divulga relatórios róseos sobre os efeitos do fundo (MEC, 1999), curiosamente, divulgando apenas os ganhos de receitas dos municípios, sem mostrar que estes recursos “ganhos” correspondem exatamente às quantias perdidas pelas redes estaduais, mesmo porque os recursos adicionais federais são ínfimos (menos de 3% dos recursos do fundo). Um outro elemento do qual a propaganda oficial se vale para confundir a opinião pública evidencia-se quando afirma que o FUNDEF amplia os recursos para o ensino no país. O que o FUNDEF fez foi dar mais transparência ao transferi-los para uma conta específica, o que facilita a fiscalização, mas não impede a fraude, como a imprensa largamente tem denunciado no país. Pena que essa transferência ocorra apenas com parte dos recursos já que o fundo abrange menos de 60% dos recursos.

Na prática, contudo, o FUNDEF não viabilizou qualquer processo de ampliação dos recursos orçamentários destinados à educação. O que ele fez foi (re)direcioná-los, retirando-os de segmentos como o ensino médio ou EJA, e concentrando-os especificamente na educação básica. Quanto à alegada mitigação do uso inadequado de verbas, o que se percebeu com o FUNDEF foi uma agudização da municipalização do ensino fundamental, em detrimento de outras ofertas, dado o interesse das gestões municipais de beneficiarem-se dos aportes orçamentários decorrentes do incremento no número de matrículas (Pinto, 2002).

Apesar destes problemas, de fato o foco dado pelo FUNDEF ao ensino fundamental resultou em saldos positivos para este segmento. Dados do Censo Escolar, por exemplo,

apontam que no período de 1994 a 1999 o país contabilizou um incremento de cinco milhões de matrículas no ensino fundamental — 16% de aumento. Além disso, o nível de analfabetismo do país caiu expressivamente no decênio de 1989 a 1999, passando de 15% para 5,5%.

Para além do incremento de matrículas, outro saldo importante do FUNDEF foi a ampliação do tempo de permanência e a melhoria dos indicadores de êxito e progressão de séries do alunado brasileiro. Segundo o MEC, em 1996, o percentual de crianças que permaneciam menos de quatro horas em sala de aula era de 19%; esse percentual caiu para 11% em 2000. Acerca da promoção e repetência, em 1995 registrava-se 64,5% de progressão e esse percentual aumentou para 73,6% em 1999. Quanto à repetência, entre 1995 e 1999, a taxa caiu de 30,2% para 20,6%. Por fim, a evasão foi reduzida de 5,3% para 4,2% no mesmo período.

Apesar destes números positivos, o governo FHC não empreendeu ou viabilizou a expansão no número de escolas. Na contramão disso, o governo tucano externou ter empreendido a expansão de matrículas, mantendo um quadro estrutural semelhante e, em alguns casos, como na rede estadual, até menor. A razão desse logro seria a pretensa otimização dos serviços (Caixeta, 2002). Coincidência ou não, o texto da nova LDB abria espaço para essa “otimização”, pois não definia um número máximo de alunos por sala de aula: apenas ressaltava que a escola deveria garantir uma proporção adequada entre alunos e professores (Brasil, 1996, Art. 25).

Um aspecto que merece destaque na gestão tucana foi sua parca atuação no Ensino Superior. Realizando-se um retrospecto, fica evidente que, desde a virada da década de oitenta, esse nível de ensino vinha sendo loteado pela iniciativa privada, a tal ponto que seu número de matrículas ultrapassava em muito as da rede pública de ensino. Considerando que, em seu projeto de governo, FHC externava sua preocupação com o reduzido percentual de matrículas em relação à população, era de se esperar que uma das frentes do governo fosse neste segmento. A realidade mostrou-se o contrário disso, e FHC não conduziu qualquer intervenção sobre o domínio comercial do ensino superior, de modo que até mesmo os apologistas do governo não fizeram questão de escamotear esse fato, aduzindo justificativas diversas para a manutenção daquela conjuntura, desde uma pretensa superioridade e economicidade da iniciativa privada em relação às universidades públicas, até a necessidade de concentração de esforços na educação básica, que seria o maior problema educacional do país naquele contexto (Caixeta, 2002).

No compêndio intitulado A era FHC: Um balanço tece-se o seguinte comentário acerca da atuação da gestão tucana no âmbito da educação superior:

A impressão que fica é a de que o Ministério da Educação resolveu concentrar toda sua atenção na imensa tarefa de resolver o problema do ensino básico e deixou a tarefa de reformar as universidades para o sucessor de Fernando Henrique. Para um governo que, em nome da eficiência, se empenhou em vender empresas estatais e promover reforma gerencial na administração direta, é decepcionante que não tenha tentado desfazer os vários nós que amarram o ensino nas universidades públicas. Subsiste ali forte corporativismo que impede a adoção de práticas aceitas em qualquer manual de boa gestão, como, por exemplo, uma política de remuneração atrelada a desempenho (Caixeta, 2002, p. 560).

Um aspecto que merece destaque na gestão tucana foi sua parca atuação no Ensino Superior. Realizando-se um retrospecto, fica evidente que, desde a virada da década de oitenta, esse nível de ensino vinha sendo loteado pela iniciativa privada, a tal ponto que seu número de matrículas ultrapassava em muito as da rede pública de ensino. Considerando que, em seu projeto de governo, FHC externava sua preocupação com o reduzido percentual de matrículas em relação à população, era de se esperar que uma das frentes do governo fosse neste segmento. A realidade mostrou-se o contrário disso, e FHC não conduziu qualquer intervenção sobre o domínio comercial do ensino superior, de modo que até mesmo os apologistas do governo não fizeram questão de escamotear esse fato, aduzindo justificativas diversas para a manutenção daquela conjuntura, desde uma pretensa superioridade e economicidade da iniciativa privada em relação às universidades públicas, até a necessidade de concentração de esforços na educação básica, que seria o maior problema educacional do país naquele contexto (Caixeta, 2002).

10

Apesar do notório enviesamento contido no argumento acima, mormente no que se refere à justificativa dada para a opção política do governo em relação à educação superior, percebe-se um núcleo ideológico que foi o cerne da retórica neoliberal no âmbito da educação superior: a baixa produtividade e os custos elevados desse tipo de formação. Segundo tal discurso, as universidades públicas eram ambientes elitistas, frequentados por segmentos mais abastados da sociedade, composta por uma “casta” excepcionalmente bem remunerada do funcionalismo público — os docentes do magistério superior. Essa retórica, inclusive, foi muito ventilada para justificar a implementação de cobrança de mensalidade nas universidades públicas, bem aos moldes de matar o boi para eliminar o carrapato (Caixeta, 2002).

Sem nos furtar de elencar as medidas conduzidas por FHC no ensino superior, destacamos aqui três intervenções: a primeira, conduzida por intermédio da Lei 10.260/2001 (Brasil, 2001), que criou o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), um programa de financiamento de mensalidades para universidades particulares cuja característica principal era a não fixação de restrições de renda para seus beneficiários, fato que não direcionava o programa especificamente para segmentos menos favorecidos da sociedade e

que, em linhas gerais, serviu essencialmente para incrementar o fluxo de caixa do empresariado do setor. A outra refere-se à Lei 9.192/1995 (Brasil, 1995), que interveio no rito eleitoral de Reitor das Universidades, alterando os pesos de voto dos segmentos discentes e reduzindo, assim, a representatividade deste segmento nestes processos eleitorais.

À primeira, dedicamos um parágrafo em separado, pois se insere entre as medidas que mais evidenciaram o caráter neoliberal da gestão tucana, com destaque no que concerne às relações articuladas com a iniciativa privada: o Programa de Financiamento Estudantil (FIES). Ele foi lançado no ano de 1999, por força da Medida Provisória Nº 1.827-1, de 24 de junho de 1999 (Brasil, 1999), e tem como objeto uma linha de crédito estudantil destinada a cursos de graduação. O programa não fixava critérios socioeconômicos para sua concessão e, em essência, serviu como vetor de caixa para o empresariado educacional do país. Durante a gestão tucana, registrou-se um massivo processo de expansão de instituições de ensino superior da rede particular, que acentuou ainda mais a diferença entre o número de matrículas neste segmento (Cunha, 2003).

Finalmente, outro aspecto que configurou sobremaneira a gestão educacional do governo FHC concerne às fatias orçamentárias que eram destinadas à educação na sua totalidade. Os indicadores de gestão daquele período evidenciam uma redução do orçamento do MEC, principalmente quando avaliamos estes valores considerando-se o parâmetro da inflação. Os reflexos deste processo refletiram-se destacadamente na infraestrutura da rede de ensino público, mais enfaticamente no ensino superior. Na seção dedicada ao governo Luiz Inácio Lula da Silva, destrinchamos mais pormenorizadamente estes gastos, comparando-os e destacando as curvas de investimento de cada governo.

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Como já citamos, a centralidade conferida à educação básica durante os governos noventistas refletiu-se numa espécie de marginalização de outros segmentos, como, por exemplo, a educação profissional e o ensino superior, destacadamente durante a gestão FHC. No que se refere à Educação Profissional, o consenso, então apregoado pelos organismos difusores da agenda neoliberal, fundamentava-se numa pretensa demanda de “[...] se reorientar o esforço institucional e financeiro do poder público para o ensino básico, aos ensinos técnico e superior coube a adequação às políticas industrial e tecnológica. Já se previa, portanto, uma reforma destas modalidades de ensino” (Ramos, 2014, p. 49).

O fundamento desta demanda por reformas na Educação Profissional assentava-se numa alegada ineficiência do Estado em gerir seus recursos financeiros e, também, num suposto baixo rendimento dessa formação quando comparada com outros segmentos educacionais, ou mesmo com a rede particular de ensino, resultando em uma elitização deste segmento e de seu público-alvo — percepção corroborada por organismos internacionais como o Banco Mundial.

Ramos (2014, p. 54), sobre esse tema, afirma que:

Além de críticas ao custo da formação profissional de nível médio e à suposta elitização deste tipo de ensino, que estariam ocorrendo principalmente em escolas federais, o Banco Mundial considerava que, em um país onde o nível de escolaridade é tão baixo, aqueles que chegam a fazer o ensino médio têm expectativas e condições de prosseguirem os estudos ao invés de ingressarem imediatamente no mercado de trabalho. Os recursos deveriam ser revertidos, então, para aqueles com menor expectativa social, principalmente mediante cursos profissionalizantes básicos, que requerem pouca escolaridade.

O fundamento desta demanda por reformas na Educação Profissional assentava-se numa alegada ineficiência do Estado em gerir seus recursos financeiros e, também, num suposto baixo rendimento dessa formação quando comparada com outros segmentos educacionais, ou mesmo com a rede particular de ensino, resultando em uma elitização deste segmento e de seu público-alvo — percepção corroborada por organismos internacionais como o Banco Mundial.

Restava evidente que, pelo foco dado à educação básica, a formação profissional passava a ocupar um lugar periférico entre as políticas públicas nacionais, adquirindo um caráter estritamente econômico, voltado às demandas de mercado por mão de obra. Outro aspecto que caracteriza a educação profissional nesse período é a influência da Teoria do Capital Humano como corpo conceitual e ideológico da orientação pedagógica, que norteia não só a formulação das políticas públicas, como também as associações público-privadas que constituíram majoritariamente a oferta desse segmento educacional. Para Ramos (2014), os empresários assumem a atuação e a aparelhagem estatal, com ações junto aos órgãos ministeriais e no Congresso e também na sociedade civil, através de seus órgãos representativos, estratégia política que teria fortalecido o papel de suas instituições de estudos e pesquisas, colocando-as como mediadoras das relações de disputa de interesses.

É relevante salientar que a Teoria do Capital Humano concebia a educação como um fator de indução para o desenvolvimento econômico nacional, desempenhando tanto o papel de vetor de progresso individual quanto de propulsor da mobilidade e equidade social. Em síntese, este ideário propagava a ideia de que o volume de esforço empreendido subjetivamente seria proporcional ao nível de crescimento e desenvolvimento social e, por consequência, também do

desenvolvimento socioeconômico local e nacional. Nessa esteira, tal ideário influenciou sobremaneira a sociedade, que passou a buscar por cursos curtos de qualificação profissional, cujo norte era a especialização para o mercado de trabalho.

Compreendendo o contexto em que estava inserida a educação profissional do país, ficam também evidenciadas as razões pelas quais a atuação de Collor neste segmento foi tão diminuta. Com todo seu foco (retórico) na educação básica, naquela altura, a última política pública relevante na educação profissional havia sido o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Técnico (PROTEC), criado originalmente por intermédio do Decreto Nº 53.325/1963 (Brasil, 1963) e, tempos depois, conduzido pelo governo Sarney como parte do Plano Nacional de Desenvolvimento, no período de 1986 a 1989, que projetava a construção de duzentas unidades de UNEDs de CEFETs no território, com vistas ao desenvolvimento industrial por meio de oferta de mão de obra qualificada, modelo fortemente influenciado pela Teoria do Capital Humano, mas que, na prática, apresentou resultados pouco expressivos, corporificados com a implantação de somente um percentual reduzido da previsão original.

Durante a gestão FHC, após anos de debate, estava sendo promulgada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Brasil, 1996), tendo como seu texto base o projeto de lei de Darcy Ribeiro. Em essência, a nova LDB não contemplava, em seu bojo, a integralidade das reivindicações do campo progressista para a educação do país, em especial no que se referia à educação profissional. Em contrapartida, a nova normativa, em sua primeira formulação, não impunha restrições em relação à articulação entre formação básica e profissional.

Ramos (2014, p. 58), assinala que:

[...] A Lei n. 9.394/96 a incorporou como processo educacional específico, não vinculado necessariamente a etapas de escolaridade, voltado para o permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva. Admitindo-se seu desenvolvimento por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho, a relação da educação profissional com o ensino regular poderia ocorrer por articulação.

Este cenário mudaria com o Decreto 2.208/1997 (Brasil, 1997). A partir dele, instituiu-se no país uma efetiva separação entre a formação propedêutica e profissional e, conseqüentemente, a educação profissional integrada ao Ensino Médio fica vetada no país. Como resultado prático do decreto, o governo federal lança, em 2007, o Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP, uma política pública conduzida a partir de financiamento do Banco Mundial (250 milhões de dólares), conduzida a partir do Contrato de Empréstimo nº 1052/OC-BR, e que tinha, entre seus objetivos: 1) viabilizar a capacitação de Recursos Humanos para a Educação Profissional; 2) empreender estudos e pesquisas técnico-pedagógicas e de

modelos de gestão neste segmento; 3) implementar uma reforma da Educação Profissional; 4) implementar planos estaduais de educação profissional; e 5) implementar um Sistema de Informação da Educação Profissional.

Em linhas gerais, o programa buscava:

[...] desenvolver ações integradas da educação com o trabalho, a ciência e a tecnologia, objetivando a implantação de um novo modelo de Educação Profissional, que proporcione a diversificação da oferta e a definição de cursos de forma adequada às demandas do mundo do trabalho e às exigências da moderna tecnologia. Estão contempladas no programa a melhoria dos aspectos técnico-pedagógicos, a adequação e atualização de currículos, a capacitação de recursos humanos e a oferta de cursos baseada em estudos do mercado de trabalho. (Brasil, 2007. p. 6)

Como desdobramento do Decreto 2.208/1997 e do PROEP, as instituições que ofertavam cursos voltados à formação profissional foram impelidas a mudar seus focos de oferta, passando a dedicar-se a cursos subsequentes e concomitantes e, também, à oferta de capacitação para níveis intermediários. Para tal, agrega-se a pedagogia das competências, fundamentando seus cursos à lógica da empregabilidade e da “adaptabilidade individual do sujeito às mudanças socioeconômicas do capitalismo” (Ramos, 2014). Para o alunado da educação básica, restaram cursos de capacitação seriados, cujo propósito era atender demandas do mercado — sobretudo na indústria — com a disponibilização de mão de obra barata e pouco especializada.

Outrossim, observou-se um protagonismo de iniciativas público-privadas, cujos vetores de destaque eram as instituições do sistema “S”, que ofertavam cursos sequenciais de mesma natureza. Por fim, destaca-se que, em razão da centralidade conferida à educação básica e ao alunado em idade escolar, a formação de jovens e adultos passa a figurar em segundo plano, restando para este público processos formativos pulverizados, ofertados por intermédio de cursos sequenciais e de curta duração (Ramos, 2014). Os efeitos do Decreto 2.208/1997 perdurariam por todo o mandato de Fernando Henrique Cardoso, até o primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, momento em que este paradigma foi posto em xeque por força do Decreto n.º 5.154/2004 (Brasil, 2004a).

14

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidenciou que o governo FHC representou um período de profundas transformações na configuração do Estado brasileiro e, conseqüentemente, na formulação das políticas educacionais. Inseridas em um contexto de crise econômica e de reestruturação do capitalismo global, as reformas implementadas neste governo estiveram fortemente orientadas pelos princípios do ideário neoliberal, que passaram a

influenciar de maneira decisiva as prioridades e os mecanismos de atuação do poder público no campo educacional, e a centralidade atribuída à educação básica, especialmente ao ensino fundamental, constituiu um dos principais eixos das políticas educacionais do período.

Instrumentos como o FUNDEF contribuíram para a ampliação do acesso, para a melhoria de alguns indicadores educacionais e para o fortalecimento de mecanismos de financiamento vinculados à matrícula. Contudo, tais avanços ocorreram de forma concomitante à redução da atenção dedicada a outras modalidades de ensino, como a educação profissional, o ensino médio e o ensino superior, evidenciando um processo de reconfiguração das prioridades educacionais pautado por critérios de racionalização de recursos e eficiência administrativa.

Os resultados da análise corroboram a hipótese de que as políticas educacionais dos anos 1990 foram fortemente condicionadas por diretrizes externas e por uma concepção de Estado orientada pela lógica de mercado. Ainda que tenham produzido avanços importantes em termos de acesso e organização do sistema educacional, tais políticas também aprofundaram desigualdades entre níveis e modalidades de ensino, além de consolidarem um modelo de gestão que privilegia indicadores quantitativos e critérios de eficiência em detrimento de uma abordagem mais ampla e integrada da educação como direito social.

Dessa forma, conclui-se que as reformas educacionais da década de 1990 devem ser compreendidas em sua dupla dimensão: por um lado, como resposta às demandas históricas por universalização do ensino básico; por outro, como parte de um projeto mais amplo de reestruturação do Estado, alinhado às transformações do capitalismo contemporâneo. Esta compreensão evidencia-se como fundamental para a análise dos desafios atuais da educação brasileira, na medida em que muitos dos elementos estruturantes desse período permanecem presentes nas políticas públicas vigentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 53.325, de 18 de dezembro de 1963. Institui o Programa de Expansão do Ensino Tecnológico. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1963. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53325-18-dezembro-1963-393395-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil 1996. Brasília, DF: IPEA, 1996. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/45598f35-7b20-49c7-bc3c-216671c2c615>. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9192.htm. Acesso em: 5 maio 2026

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta dispositivos da Lei nº 9.394/1996. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2208.htm. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.827-1, de 24 de junho de 1999. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1827-1.htm. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do ensino superior. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm. Acesso em: 24 fev. 2026.

16

CAIXETA, N. Educação. In: LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. (org.). A era FHC: um balanço. [S. l.]: Cultura Editores Associados, 2002. p. 537-568.

CARDOSO, F. H. Mãos à obra, Brasil: proposta de governo. [S. l.]: Centro Edelstein, 2008. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/b27wf>. Acesso em: 24 fev. 2026.

CUNHA, L. A. O ensino superior no octênio FHC. Educação & Sociedade, Campinas, v. 24, n. esp., p. 37-61, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000100003>.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. Educação & Sociedade, Campinas, v. 24, n. esp., p. 93-130, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000100005>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas do século XX: população. Rio de Janeiro: IBGE, [s. d.]. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-temas/populacao.html>. Acesso em: 5 maio 2026.

PINTO, J. M. de R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. esp., p. 108-135, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000008>

RAMOS, M. N. História e política da educação profissional. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2014.

SAVIANI, D. História das ideias pedagógicas no Brasil. Campinas: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, D. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024): por uma outra política educacional.** Campinas, SP: Autores Associados, 2016.

SAVIANI, D. Política educacional no Brasil após a ditadura militar. Revista HISTEDBR Online, Campinas, v. 18, n. 2, p. 291-304, 2018. DOI: <https://doi.org/10.20396/rho.v18i2.8652795>.