



**A Aplicação de Recursos Públicos em Educação no Brasil:**  
Análise dos resultados das políticas públicas implementadas nos Governos  
FHC e Lula

**Alcides Pereira dos Santos Neto**

**Dissertação de Mestrado**  
**Em Contabilidade e Finanças**

**Porto – 2018**

**INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO DO PORTO**  
**INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO**



## **A Aplicação de Recursos Públicos em Educação no Brasil:**

Análise dos resultados das políticas públicas implementadas nos Governos  
FHC e Lula

**Alcides Pereira dos Santos Neto**

**Dissertação de Mestrado apresentado ao Instituto de Contabilidade e  
Administração do Porto para a obtenção do grau de Mestre em Contabilidade e  
Administração, sob orientação do Professor Doutor Adalmiro Álvaro Malheiro de  
Castro Andrade Pereira e Co-orientação do Professor Doutor Carlos Filipe  
Magalhães Bastos Mota**

**Porto – 2018**

**INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO DO PORTO  
INSTITUTO POLITÉCNICO DO PORTO**

## **Resumo:**

Em dezembro de 2016 foi sancionada a Emenda Constitucional 95/2016, que institui novo regime fiscal no Brasil. Com sua aprovação, ficam limitados os gastos do Governo Federal nos próximos 20 anos, incluindo despesas com educação e saúde. Contribuindo com o debate que se estabeleceu sobre o impacto da limitação dos gastos públicos na educação, esse trabalho se propôs a analisar o comportamento de dois governos diferentes e o impacto de suas políticas públicas para educação. Os dois governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva serão objetos da análise. Com a utilização de pesquisa documental, serão analisados os gastos com educação, e o desempenho desses governos na resolução dos problemas relacionados ao acesso à escola, com a verificação do volume do número de matrículas, também serão analisados os desempenhos quanto ao rendimento escolar, percebendo as evoluções quando a permanência e êxito, e por fim as questões referentes a qualidade escolar, verificando e analisando os resultados de alunos brasileiros que participaram das avaliações do *Programme for International Student Assessment* (PISA). O objetivo é perceber se o governo que disponibilizou mais recursos para educação obteve melhores resultados em detrimento ao que investiu menos na área.

**Palavras chave:** Gastos Públicos, Educação, Lula, FHC

**Abstract:**

In December 2016, Constitutional Amendment 95/2016 was enacted, establishing a new tax regime in Brazil. With your approval, spending is limited federal government in the next 20 years, including education and health expenses. Contributing to the debate that was established on the impact of the limitation of public spending on education, this work set out to analyze the behavior of two different governments and the impact of their policies on education. The two governments of the presidents Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva will be objects of the analysis. With the use of documentary research, education expenditures will be analyzed, and the performance of these governments in solving the problems related to access to school, with the verification of the number of enrollments, will also be analyzed the performances regarding the school performance, realizing the evolutions when the permanence and success, and finally the questions related to the school quality, verifying and analyzing the results of Brazilian students who participated in the evaluations of the Program for International Student Assessment (PISA). The objective is to see if the government that provided more resources for education obtained better results to the detriment of those who invested less in the area.

**Key words:** Public Spending, education, Lula, FHC

## **Dedicatória**

A Dona (irmã) Mariinha, significado concreto na minha vida da palavra amor. Dedico esse trabalho, meus pensamentos, meu coração. Agradeço por todas as palavras de incentivo, a presença que conforta e as orações incessantes que dedicou a mim.

## **Agradecimentos**

A Deus, autor da vida, a quem presto todo louvor. Sei que Seus olhos sempre estiveram fixos em mim, me guardando. Sabes tudo Senhor, Sabes que te amo.

A minha família, por todo apoio prestado em todas as etapas. Sei que contei com a torcida de todos nessa etapa. Recebam minha gratidão e meu abraço.

Aos amigos que me apoiaram. Tantos que me ajudaram sem medir esforços, com abnegação que sei só existir de um sentimento verdadeiro. Contem sempre comigo, estou a disposição de vocês.

Ao Instituto Federal de Ciência e Tecnologia de Goiás, por acreditar e incentivar os servidores a se capacitarem. Agradeço a oportunidade despendida. Com certeza esse projeto vai render grandes resultados para a Instituição.

## **Lista de Abreviaturas**

Sigla	Designação
ANATEL	- Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	- Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	- Agência Nacional de Petróleo
BC	- Banco Central do Brasil
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFETs	- Centros Federais de educação tecnológica
CEPAL	- Comissão Econômica para América Latina e Caribe
COPOM	- Comitê de Política Monetária
CPMI	- Comissões Parlamentares Mistas de Inquéritos
CVRD	- Companhia Vale do Rio Doce
DOU	- Diário Oficial da União
DRU	- Desvinculação das receitas da União
EC	- Emenda Constitucional
ENEM	- Exame Nacional do Ensino Médio
FEF	- Fundo de Equilíbrio Fiscal
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FLACSO	- Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FSE	- Fundo Social de Emergência
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos profissionais de Educação
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e valorização do Magistério

GSF - Gasto Social Federal

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ILPES - Instituto Latino Americano de Planejamento Econômico e Social

INEP - Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPCA- Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPMF - Imposto sobre Movimentação Financeira

IRB - Instituto de Resseguros do Brasil

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MEC - Ministério da Educação

MP - Medida Provisória

MP - Ministério Público

NC - Notas de Crédito

ND - Nota de Dotação

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PCNs - Parâmetros Curriculares Nacionais

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PFL - Partido da Frente Liberal

PIB - Produto Interno Bruto

PISA - Programa Internacional de Avaliação de Alunos

PL - Partido Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNE - Plano Nacional de Educação

PP - Partido Progressista

PPA - Plano Plurianual

PPS - Partido Popular Socialista

PRN - Partido da Reconstrução Nacional

PROES - Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

PROUNI - Programa Universidade Para Todos

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PV - Partido Verde

REUNI - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RGF - Relatório da Gestão Fiscal

RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária

SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SEGES - Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SIAFI - Sistema de Administração Financeira do Governo Federal

SIDOR - Sistema Integrado de dados orçamentários

SISU - Sistema de Seleção Unificado

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUS - Sistema Único de Saúde

TCM - Tribunais de Contas dos Municípios

TCU - Tribunal de Contas da União

URV - Unidade Real de Valor

USP - Universidade de São Paulo

## Índice geral

<b>Introdução</b> .....	1
Enquadramento e justificativa do tema.....	3
Problematização.....	4
Objetivos e questões de investigação.....	5
Metodologia .....	6
Estrutura do trabalho.....	7
<b>Capítulo I – Financiamento Escolar Público e Debates De Questões Educacionais No Contexto Dos Governos De Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula Da Silva</b> .....	8
1.2 Orçamento da educação no Brasil.....	12
1.3 Os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula .....	17
1.3.1 Os governos de Fernando Henrique Cardoso – 1995 a 1998/ 1999 a 2002... ..	18
1.3.2 Os governos de Luiz Inácio Lula da Silva – 2003 a 2006/ 2007 a 2010.....	28
1.4 Os problemas educacionais brasileiros: Acesso, permanência, êxito e qualidade na Educação .....	38
<b>Capítulo II – Resultados Das Políticas Públicas Para Educação No Brasil Durante o Período 1995 – 2010</b> .....	43
2.1 Gastos com educação nos governos Lula e FHC.....	44
2.1.1 Relação de gastos com educação e aplicação do mínimo constitucional obrigatório .....	50
2.1.2 Relação de gastos com educação e percentual do PIB.....	53
2.2.2 Ampliação do acesso à escola: Número de matrículas na educação infantil, ensino fundamental e médio e ensino superior .....	56
2.3 Número de evasão e repetência .....	62
2.4 Avaliação da qualidade na educação brasileira .....	64
<b>Capítulo III – Contribuição Dos Governos FHC e Lula No Desenvolvimento Da Educação Brasileira</b> .....	66
3.1 Considerações acerca do financiamento e gasto com educação nos governos Lula e FHC.....	68
3.2 Comparação dos resultados obtidos no período 1995 – 2010 no enfrentamento às questões de acesso, permanência, êxito e qualidade.....	74
3.2.1 Acesso escolar .....	74
3.2.2 Permanência e êxito .....	80

3.2.3 Qualidade na Educação .....	82
3.3 Relação entre gastos educacionais e melhoria na qualidade educacional.....	83
<b>Capítulo IV – Conclusão .....</b>	<b>86</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>90</b>

## Índice de quadros

Quadro 1 - Síntese das principais críticas ao programa Bolsa Família .....	32
Quadro 2 - Desvinculação de Receitas da União 1994-2011 .....	51
Quadro 3 - Percentual dos recursos provenientes da arrecadação tributária gasta com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (1995-2010) .....	52
Quadro 4 - Matrículas na Educação Infantil - Período 1995 a 2002 (valores em mil)...	56
Quadro 5 - Evolução no número de matrículas (2003-2010) .....	58
Quadro 6 - Matrículas na educação infantil (2003-2010).....	58
Quadro 7 - Número de matrículas no Ensino Fundamental - 1995 a 2002 (valores em mil) .....	60
Quadro 8 - Números de matrículas no Ensino Fundamental - 2003 a 2010 (valores em mil) .....	61
Quadro 9 - Número de matrículas no Ensino Médio - 1995 a 2002 (valores em mil) ...	61
Quadro 10 - Número de matrículas no Ensino Médio - 2003 a 2010.....	61
Quadro 11 - Número de matrículas no Ensino Superior - 1995 a 2002 .....	62
Quadro 12 - Número de matrículas no Ensino Superior - 2003 a 2010 .....	62
Quadro 13 - Aprovação, Evasão e Repetência no Ensino Fundamental – Brasil (Percentual).....	63
Quadro 14 - Taxa de rendimento do Ensino Médio (Percentual).....	63
Quadro 15 - Desempenho do Brasil nas Avaliações do PISA.....	65
Quadro 16 - Comparativo de gasto em educação - Governo Lula e FHC.....	69
Quadro 17 - Comparativo de desempenho no Ensino Superior .....	79
Quadro 18 - Evolução do desempenho de alunos brasileiros no PISA (2000-2009) .....	83

## Índice de figuras

Figura 1 - Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010: Educação.....	45
Figura 2 - Evolução do Gasto Social Federal em Educação 1995 a 2010 (1995 = 100%) .....	48
Figura 3 - Participação dos gastos públicos em educação como percentual do PIB (1995- 2010).....	55
Figura 4 - Evolução de matrículas no período de 1995-2002 (1995=100%) .....	57
Figura 5 - Taxa de analfabetismo no Brasil - Pessoas de 15 anos ou mais (1940-2010)	67
Figura 6 - Número de matrículas na educação infantil 1995 - 2010 (em mil) .....	75
Figura 7 - Percentual de evolução de matrícula em relação ao ano anterior 1995-2010	76
Figura 8 - Evolução de Matrículas no Ensino Médio (1995-2010).....	78
Figura 9 - Percentuais do desempenho escolar no ensino fundamental - Governos FHC e Lula.....	81
Figura 10 - Percentuais de desempenho escolar no ensino médio - Governos FHC e Lula .....	81

## **Introdução**

Em 15 de junho de 2016 foi apresentada na Câmara dos Deputados do Brasil, com autoria do Poder Executivo, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016, que alterava atos das disposições constitucionais, a fim de instituir novo regime fiscal. Também conhecida como “PEC dos Gastos Públicos”, essa emenda objetivava limitar os gastos públicos nos próximos 20 anos. No Senado, foi discutida como PEC 55/2016, depois aprovada, passando a ter vigência como Emenda Constitucional nº 95/2016.

Essa proposta limitava os gastos públicos federais, alcançando as áreas de educação e saúde, imputando a essas áreas limites de investimentos e pagamentos. Ficariam congelados os gastos, sendo que o único aumento seria referenciado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do ano anterior.

Após apresentação da proposta, seguiu-se no país forte debate sobre as implicações da referida PEC. O Governo e seus aliados defendendo a posição de que se fazia necessária a limitação de gastos, com o enxugamento do tamanho do Estado, a fim de se equilibrar as contas públicas. Argumentavam que sem a aprovação da PEC dos gastos o país não sairia da crise instalada, com a estimativa de um total de 12 milhões de desempregados, retração da atividade econômica e constante fechamento de empresas pelo país.

Por outro lado, havia o alerta do problema dessa restrição de gastos em setores que atendiam camadas mais carentes da sociedade, especificamente os setores de saúde e educação. A imensa maioria da sociedade brasileira necessita do atendimento por parte do Sistema Único de Saúde (SUS), pois não têm condições de ter plano de saúde ou pagar pelo atendimento na rede particular. O congelamento implicaria diretamente o SUS, que já é bastante precário, inclusive com elevado número de pessoas que chegam a óbito por não obterem o devido atendimento médico no país.

Outro setor fundamental impactado com a Emenda 95/2016 seria a educação. Assim como a saúde, a maioria da população é atendida pela rede pública de educação, onde a educação infantil é responsabilidade dos municípios, o ensino fundamental responsabilidade dos estados e municípios, o ensino médio responsabilidade dos estados e o ensino superior responsabilidade da União. A área da educação carece de avançar em vários aspectos, por isso os argumentos de que, com a limitação dos investimentos públicos nessa área durante 20 anos, ocorrerá uma precarização e sucateamento das creches, escolas e universidades pelo país.

Esse trabalho se deterá em estudar aspectos relacionados aos gastos com educação, e os possíveis resultados decorrentes do volume maior ou menor de investimento. Como setor

importante para o desenvolvimento de uma sociedade, não se pode tergiversar de contribuir com as discussões que podem contribuir para sua melhoria.

Sobre a temática da educação, Oliveira, Viana, Boveto e Sarache (2013) descrevem de maneira clara sua importância para o desenvolvimento humano:

A educação nos é apresentada como uma questão bastante complexa, pois não é uma simples questão de subsistência, mas é a propulsora da humanidade. Educar é, assim, humanizar o homem, o que abrange suas ações, seus comportamentos, seus hábitos e tantos outros aspectos. (Oliveira et al., 2013, p. 153)

Apresentaremos aqui uma visão geral do trabalho, com os elementos que o compõe. No primeiro momento, definiremos o enquadramento do tema e sua justificativa. Em seguida, a problematização trabalhada será descrita. Após, serão elencados os pressupostos de investigação, com posterior determinação dos objetivos e questões de investigação. A metodologia de investigação a ser utilizada será exposta. Por fim, detalharemos a forma como será estruturada a dissertação.

## **Enquadramento e justificativa do tema**

O trabalho é apresentado no âmbito do Mestrado em Contabilidade e Finanças do Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, como parte dos estudos da disciplina de Finanças Públicas e Gestão de Risco Internacional. Concentrou-se na abordagem de Finanças Públicas, por meio da análise de gastos públicos e sua eficiência.

Pesquisamos sobre os gastos públicos com educação e sua eficiência. A relevância desse tema se dá no fato da educação ser um direito social de importância, sobretudo em um país como o Brasil, marcado por fortes desigualdades sociais, que leva muitas pessoas a margem do acesso a escolarização.

Como período de análise, foram escolhidos os dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998, primeiro mandato e 1999 a 2002, segundo mandato) e os dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006, primeiro mandato, e 2007 a 2010, segundo mandato). Escolheu-se os dois por serem presidentes que ficaram por dois mandatos, somando 8 anos total de governo para cada um, entendendo que assim conseguiram desenvolver projetos a longo tempo.

Outro motivo da escolha dos dois governos é a questão da oposição partidário-ideológica. Fernando Henrique Cardoso pertencia aos quadros do Partido da Social Democracia

Brasileira (PSDB), de centro-direita e liberal. Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT), de esquerda Progressista/Socialista. Duas posições políticas diferentes e divergentes, com visões próprias sobre o papel do estado e do lugar em que a educação ocupa na sociedade.

A comparação fundamentou-se na análise dos gastos dos dois governos com educação. Qual dos governos investiu mais, em termos totais, a obediência da vinculação constitucional de recursos para educação, sua aplicação em termos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB).

A partir da análise dos gastos, procurou-se verificar qual dos dois governos conseguiu melhor êxito no enfrentamento de questões determinantes para a educação nacional. Serão observados os resultados no enfrentamento quando ao acesso à educação, as questões de permanência e êxito e a melhoria na qualidade da educação brasileira.

## **Problematização**

Está presente na sociedade brasileira o debate no que se refere aos gastos nacionais com educação. Existe a defesa de que os problemas educacionais nacionais não passam pela questão de aumento de recursos públicos para o setor, mas de maior eficiência nos recursos disponíveis e políticas públicas mais efetivas. Fundamentam essa argumentação na constatação que alguns países dispõem recursos menores e obtêm melhores resultados que o Brasil.

Por contraste, se defende que maior investimento é necessário para atender a grande demanda existente, marcada por setor educacional historicamente deficiente, que não conseguiu incluir todas as camadas da população e que possui qualidade ainda bastante questionável.

Dessa forma, a presente pesquisa procurou descobrir se, com maiores gastos, os governos de Lula ou de FHC obtiveram melhores resultados no enfrentamento de três problemas da educação brasileira: 1) Acesso, por meio do aumento do número de matrículas; 2) Permanência e êxito, por intermédio da diminuição do número de alunos que abandonam os estudos, e 3) melhoria da qualidade, essa medida pela análise dos resultados obtidos em avaliações de desempenho em nível internacional.

As constatações finais desse estudo poderão oferecer subsídios para a discussão quanto à necessidade ou não de maiores recursos para o setor educacional. Duas hipóteses foram identificadas frente o problema que se irá verificar. A hipótese de que, o governo com menores

investimentos alcançou resultados iguais ou melhores do que o de maior investimento. A segunda hipótese parte da confirmação que o governo que investiu mais recursos obteve melhores resultados nos indicadores estudados.

## **Objetivos e questões de investigação**

Trataremos do que se objetiva alcançar com essa pesquisa. Serão apresentados dois tipos de objetivos: O objetivo geral, que expressa de forma mais ampla a intenção do que se pretende alcançar com o trabalho e os objetivos específicos, que detalham de maneira mais pontual o que será trabalhado na pesquisa.

- I. Objetivo Geral: Identificar entre os governos Lula e FHC qual foi mais eficiente nos gastos com educação.
- II. Objetivos Específicos:
  - Especificar os gastos com educação nos dois governos em estudo;
  - Identificar os avanços nas questões de acesso, permanência, êxito e qualidade na educação brasileira no período 1995 – 2010;
  - Comparar os resultados obtidos, verificando se há relação entre o volume de recursos e os avanços alcançados no enfrentamento das demandas educacionais estudadas.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, buscamos trabalhar duas questões de investigação:

1. Entre os governos Lula e FHC, qual foi mais eficiente em relação aos gastos em educação?
2. Os avanços alcançados no enfrentamento às questões de acesso, permanência, êxito e qualidade educacional têm relação com os recursos investidos?

## **Metodologia**

Trata-se de pesquisa da disciplina de Finanças Públicas e Gestão de Risco Internacional, que no Brasil se classifica na área das ciências sociais aplicadas, conforme tabela das áreas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Como metodologia de investigação foi utilizada a Pesquisa Documental.

A pesquisa documental, segundo Santos (2008), é aquela que se utiliza de estatísticas, pareceres, tabelas, fotografias, cartas, obras originais de qualquer natureza (desenho, escultura, pintura, etc.), projetos de lei, notas, ofícios, diários, testamentos, depoimentos orais e escritos, mapas, inventários, informativos, correspondências pessoais e comerciais, certidões, documentos informativos arquivados em igrejas, sindicatos, associações, hospitais, repartições públicas.

Quando um pesquisador utiliza documentos objetivando extrair dele informações, ele o faz investigando, examinando, usando técnicas apropriadas para seu manuseio e análise; segue etapas e procedimentos; organiza informações a serem categorizadas e posteriormente analisadas; por fim, elabora sínteses, ou seja, na realidade, as ações dos investigadores – cujos objetos são documentos – estão impregnadas de aspectos metodológicos, técnicos e analíticos. (Sá-Silva, Almeida & Guindani, 2009, p. 4)

A escolha dessa técnica de pesquisa justifica-se pois, para o levantamento dos dados, foram consultados dados oficiais disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), nos relatórios da Secretaria do Tesouro Nacional, nos relatórios do Instituto Nacional de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e nos censos escolares produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O processo metodológico iniciou-se por meio do levantamento dos recursos aplicados pelos dois governos no setor educacional. Conhecendo a realidade de gastos nessa área por parte de cada um dos presidentes, será feita a comparação, para se entender qual foi o que despendeu mais recursos para o fomento do ensino.

Em seguida, foram dispostos os dados referentes ao número de matrículas na educação infantil, ensino fundamental, médio e ensino superior. Os dados referentes aos índices de aprovação, reprovação e evasão escolar também foram detalhados, bem como, os resultados dos alunos brasileiros submetidos ao exame do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA).

Por fim, discutimos os resultados alcançados através dos levantamos apontados acima. Verificamos em qual dos dois governos, de menor ou maior gasto na área educacional, os resultados são melhores.

## **Estrutura do trabalho**

Esse trabalho está estruturado em quatro capítulos. A introdução apresenta o enquadramento do tema, problematização, metodologia de investigação, os pressupostos de investigação, objetivos e questões de investigação.

No Capítulo I apresentamos a fundamentação teórica e conceituação referente a temática trabalhada. Traremos as fundamentações do ciclo orçamentário público brasileiro, as características dos governos Lula e FHC com breve biografia dos dois presidentes e as questões referentes a educação brasileira.

No Capítulo II estão apresentados os números dos gastos com educação nos dois governos em análise, os números dos gastos em relação ao PIB, além de discussões quanto a aplicação do mínimo constitucional e as desvinculações de recursos para educação nos dois governos. Os números de matrículas na educação infantil, ensino fundamenta, médio e superior foram detalhados. O percentual de alunos aprovados, reprovados e evadidos são parte de uma seção. Além desses dados, detalhamos os resultados da participação de alunos brasileiros em avaliações internacionais.

No Capítulo III foram feitas discussões acerca dos resultados dos dados elucidados anteriormente. Sobre os gastos, buscamos discutir se estes refletem efetivamente a prioridade desses governos com a educação. Sobre as questões de acesso, permanência e êxito e qualidade, realizamos a comparação e análise se algum dos governos se sobressaiu sobre o outro. Por fim, a questão se maiores gastos refletem melhores resultados no enfrentamento dos problemas educacionais nacionais.

No Capítulo IV apresentamos as conclusões. Quais são os principais resultados obtidos com essa pesquisa, sua relevância. Serão descritas as limitações encontradas no desenvolvimento do trabalho. Por fim, serão elencadas sugestões de futuras investigações percebidas no desenvolvimento desse trabalho.

**Capítulo I – Financiamento Escolar Público e Debates De Questões  
Educativas No Contexto Dos Governos De Fernando Henrique Cardoso e  
Luiz Inácio Lula Da Silva**

A primeira parte do trabalho trata da fundamentação teórica pertinente ao objeto da pesquisa. A princípio, será descrito como se dá o funcionamento do ciclo orçamentário no Brasil, com as contribuições teóricas acerca de orçamento público e a fundamentação das leis que normatizam seu funcionamento, além de detalhar o financiamento próprio da educação nacional.

Posteriormente, será feita uma contextualização histórica acerca dos dois governos analisados. Apresentaremos uma pequena biografia de ambos, detalhes das eleições que os levaram ao poder, aspectos pertinentes ao período de governo, como situação econômica, realidade política, situação social e políticas próprias para educação.

Por fim, trataremos das questões de acesso, permanência, êxito e qualidade na educação brasileira. Com a contribuição de vários autores e pesquisadores da área, pretendemos demonstrar o quadro da realidade educacional brasileira, sob o enfoque das demandas que definimos como objeto de análise.

## **1.1 Ciclo orçamentário e execução do orçamento público no Brasil**

O orçamento é o planejamento de gastos de uma entidade. Se tratando de orçamento público, este é o planejamento das ações do governo para determinado período. Ele contém a programação de recursos para execução das políticas públicas do governo. Expressa, como será a atuação do governo, quais suas prioridades, quais ações serão mantidas, onde será suprimido, as novidades de implementação de atividades próprias da Administração Pública.

Para Vian, Mello e Boeira (2002), o orçamento público é um instrumento que expressa, para um exercício financeiro, as políticas, os programas e os meios de seu financiamento, bem como é um plano de trabalho de governo, que discrimina os objetivos e metas a serem alcançadas, de acordo com as necessidades locais.

Segundo Cruz (1988, p. 17), o orçamento público é “um meio de prever as intenções da programação econômica e financeira que o poder executivo deseja adotar no exercício financeiro seguinte”. Expressa, assim, a intenção do governo de como ele aplicará os recursos que espera arrecadar.

Sua aplicação deve ter como intenção a busca do bem estar social e a garantia dos direitos fundamentais. É ainda um instrumento democrático, que pressupõe a participação da representação social na sua elaboração, como consequência da ideia de orçamento participativo.

Aplica-se a ele também o controle social, pois permite que a população possa averiguar se estão sendo cumpridas as metas que foram estabelecidas. Segundo Torres (2014):

Em termos políticos, a evolução histórica do orçamento público é dignitária de todos os êxitos da luta da sociedade pela democracia e controle dos poderes do Estado em matéria financeira. No estado constitucional, que surge a partir do século XIX, o orçamento ganha notável importância, não só porque sua formação coincide com a necessidade da expansão das necessidades financeiras do estado, mas porque serviria para assegurar o controle legislativo sobre a Administração. E isso porque, para o orçamento, convergem as mais importantes instituições do Estado e da Constituição, na sua permanente relação com a sociedade, quanto ao financiamento do Estado e sua atuação na economia. Com o orçamento público, os povos conquistaram o direito de dominar as finanças do Estado e, ao mesmo tempo, o de controlar as escolhas democráticas, ante às preferências reveladas no processo eleitoral, no que concerne a realização contínua dos fins do Estado, da efetividade dos direitos e da apuração do cumprimento dos programas dos governos eleitos pelo voto popular. (Torres, 2014, p. 342)

No Brasil, o orçamento público é estabelecido por três instrumentos principais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). São leis de aplicação obrigatória conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, Seção II, artigo 165, incisos I, II e III, respectivamente.

O Plano Plurianual (PPA) deve apresentar, conforme expresso no parágrafo primeiro do artigo 165 da Constituição Federal, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras dela decorrentes de natureza continuada. É elaborado compreendendo o período do segundo ano do mandato vigente até o primeiro ano do próximo mandato. É elaborado pelo Governo Federal, devendo ser encaminhado ao Congresso até dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato do novo presidente e devolvido para sanção presidencial<sup>1</sup> até dia 22 de dezembro do mesmo ano.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme o parágrafo segundo do artigo 165 da Constituição Federal, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. É elaborada pelo Governo Federal, encaminhada ao Congresso Nacional até dia 15 de abril de cada ano, e deve ser devolvida para sanção presidencial até dia 17 de julho do mesmo ano.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) compreenderá, conforme parágrafo quinto do artigo 165 da Constituição Federal:

---

<sup>1</sup> Sanção Presidencial – Quando o chefe do Poder Executivo, no caso do Brasil o Presidente da República, aprova um projeto de lei após estar previamente aprovado nas duas casas do legislativo, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

- I. O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- II. O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III. O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Os orçamentos em questão são para execução no exercício financeiro subsequente. A LOA é elaborada pelo Governo Federal, devendo ser encaminhada ao Congresso Nacional até dia 31 de agosto, que deverá devolver para sanção presidencial até dia 22 de dezembro do mesmo ano.

Da lógica de elaboração do orçamento público brasileiro, podemos destacar como problema o fato do Plano Plurianual ser elaborado com término no primeiro ano do governo seguinte, o que faz com que o governo atual execute, durante um ano, algo que não foi planejado por ele. É pensado sob a ótica de manutenção dos programas continuados, porém esses podem não ser compatíveis com o pensamento político do governo atual, o que gera algum conflito.

Outra questão é das alterações que o orçamento federal sofre após a elaboração. Os parlamentares podem propor alterações, o que causa impacto de aumento do orçamento ou mudança em algumas prioridades, que são acatadas muitas vezes pela presidência que vislumbra o apoio político dos parlamentares. Essa prática faz com que as ações do Governo não sigam estritamente as ações planejadas, mas muitas vezes a conveniência política.

Além dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), temos os estabelecidos para a fase de execução orçamentária. Esta se inicia após a publicação no Diário Oficial da União (DOU) da Lei Orçamentária Anual. O Governo deve, em um prazo de até 30 dias após a publicação, estabelecer o cronograma de repasses. Esses se darão através de Nota de Dotação (ND), que são repassadas aos órgãos setoriais. As Unidades Orçamentárias, as entidades e beneficiários em geral do orçamento público recebem então a descentralização de créditos orçamentários através das Notas de Crédito (NC).

Paludo (2010) trata assim sobre o início da execução orçamentária:

Conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 8º, em até 30 dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o

Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (Paludo, 2010, p. 102)

A execução orçamentária acontece em tempo real através do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Este é o principal instrumento utilizado para registro do acompanhamento e controle da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Governo Federal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas para responsabilidade fiscal. Sua criação obrigou os gestores públicos a terem cada vez mais gestões planejadas e transparentes, possibilitando um acompanhamento maior por parte da população em geral de como são geridos os recursos públicos.

O artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece como instrumentos da transparência na gestão fiscal, que devem ser amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: PPA, LDO e LOA, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório da Gestão Fiscal (RGF), além das versões simplificadas desses documentos.

## **1.2 Orçamento da educação no Brasil**

Um direito fundamental de cada pessoa é o direito a educação. A Constituição Federal de 1988 estabelece no seu artigo 6º: “São direitos sociais a educação . . . nos termos dessa constituição” (Constituição do Brasil, 1988). Determina também no artigo 206 que “A educação é dever do estado e da família”. Estabelece ainda que, é responsabilidade dos municípios a educação infantil, dos estados o ensino médio e da União a responsabilidade com o ensino técnico e superior.

Ribeiro e Salvador (2017) descrevem o financiamento da educação:

As lutas travadas pelos movimentos populares em favor da educação, no período da Constituinte, levaram ao seu reconhecimento como um direito, e para sua efetivação com qualidade foi estabelecida a vinculação mínima de impostos, de 18% para a União e 25% para os estados, o Distrito Federal e os municípios. Além disso, a educação básica pública tem a contribuição social do salário-educação como fonte adicional de financiamento, recolhida pelas empresas e repassada ao consumo, constituindo-se em um tributo regressivo. (Ribeiro & Salvador, 2017, p. 80)

Essa questão aparece determinada no artigo 212 da Constituição Federal (Constituição do Brasil, 1988): “A União aplicará, anualmente, nunca menos que dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Importante destacar que os dezoito por cento da receita de impostos que são de responsabilidade da União não levam em consideração as transferências obrigatórias que são feitas para estados e municípios. Da mesma forma, os vinte e cinco por cento que são obrigação dos estados são considerados após o repasse que esses efetuam para os municípios. Esse dispositivo aparece destacado no parágrafo primeiro do artigo 212 da Constituição Federal.

Ribeiro e Salvador como citado em Bastos e Cardozo (2010, p. 5) ressaltam que nos momentos em que vigorou a vinculação, os recursos atingiram níveis mais elevados, ocorrendo o contrário quando esta não existia ou era suprimida dos textos constitucionais, como no período dos militares, quando estes suprimiram as vinculações que existiam nas constituições anteriores, especialmente entre os anos de 1967 a 1988.

O salário-educação é a segunda maior fonte de financiamento da educação brasileira. Foi instituído primariamente em 1934, durante o governo de Getúlio Vargas. No artigo 139 da Constituição da época, obrigava todas as empresas a fornecer ensino primário gratuito. Yanaguita como citado em Melchior (1993) esclarece, todavia, que desde o período imperial já se pensava “a possibilidade das empresas contribuírem compulsoriamente com a educação, já que elas são as principais beneficiadas de ter uma mão-de-obra educada”. (Melchior, 1993, p. 32)

O parágrafo 5º do artigo 212 da Constituição Federal de 1988 garantiu a continuidade do salário-educação, estabelecendo que este seria fonte adicional de financiamento da educação, recolhida, na forma da Lei, das empresas. Apresentava no texto original a possibilidade de dedução dos valores despendidos para aplicação no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece a forma de financiamento público da educação brasileira, sendo que este aparece disposto no seu artigo 68.

Artigo 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

- I. Receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

- II. Receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III. Receita do salário-educação e outras contribuições sociais;
- IV. Receita de incentivos fiscais;
- V. Outros recursos previstos em lei.

Ficou fixado ainda que a alíquota<sup>2</sup> atual do salário-educação será de 2,5 por cento. A LDB extinguiu também a possibilidade das empresas manterem matriculados funcionários e dependentes, tendo assim, por causa disso, desconto no repasse do salário educação. Mudança posterior permitiu aos que se encontravam matriculados até o ano de 1996 concluir os estudos, mas vedava novas matrículas nessa mesma situação.

Yanaguita (2013) descreve a distribuição atual dos recursos do salário – educação:

A Lei 10.832/2003 modificou a Lei anteriormente citada e instituiu a distribuição da Quota Estadual e Municipal pela quantidade de matrículas no ensino fundamental com base no censo educacional realizado pelo MEC. Essas quotas são repassadas, mensal e automaticamente, às prefeituras municipais e às secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal a fim de financiar programas, projetos e ações voltadas para a educação básica, de acordo com o disposto na LBD/96, art. 70. Já a Quota Federal pertence ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e tem por objetivo financiar programas e projetos da educação básica com o propósito de universalizá-la, “de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre os municípios e estados brasileiros.” (BRASIL, 2010b, p. 1). Um dos programas por meio do qual essa instituição descentraliza recursos do salário-educação para escola é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). (Yanaguita, 2013, p. 49)

Em 1996, durante o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e valorização do Magistério (FUNDEF) através da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 e regulamentado pela lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Fernando e Goncalves (2012) citam que este era um fundo estadual, mas que em sua composição recebe recursos de todos os entes federados (União, Estados e Municípios), além de pontuarem que sua divisão se dá por número de alunos matriculados no âmbito de suas responsabilidades.

A emenda constitucional nº 14 trouxe alterações significativas, sobretudo as constantes no seu artigo 5º, a saber (Brasil, 1996):

- No Caput, altera o artigo 60 da ADCT: estabelecendo que as três esferas destinem 60 por cento dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino para assegurar a universalização e remuneração do magistério.

---

<sup>2</sup> Alíquota – Percentual com que um tributo incide sobre o valor de algo que será tributado.

- No parágrafo 1º, cria o FUNDEF, para distribuição de responsabilidades e recursos entre estados e municípios que seria concretizada com os recursos citados no Caput do artigo;
- O parágrafo 2º discrimina a constituição dos recursos do FUNDEF, que se dará com recursos de pelo menos quinze por cento dos recursos referidos nos artigos 155, inciso II (ICMS); 158, inciso IV (percentual do ICMS que fica com os municípios); e 159, inciso I, alíneas “a” (fundo de participação dos estados e distrito federal) e “b” (fundo de participação dos municípios) e inciso II (parcela do IPI que fica com os estados) da Constituição Federal, determinando ainda sua divisão proporcional por alunos matriculados;
- O parágrafo 3º dispõe sobre a complementação que a União fará ao FUNDEF caso o valor por aluno mínimo estabelecido não seja alcançado pelos Estados ou Municípios;
- O parágrafo 4º trata sobre o progressivo aumento do valor por aluno que os entes farão para garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino, que será definido nacionalmente;
- No parágrafo 5º determina o percentual de 60 por cento será utilizado para pagamento de professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério;
- O Parágrafo 6º discrimina que dos 18% do resultado dos impostos, valor que a União aplicará na educação, 30% será utilizado na erradicação do analfabetismo e manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental;
- Por fim, o parágrafo 7º determina sobre lei posterior que organizará o fundo.

Uma característica da aplicação do FUNDEF foi a municipalização. Como ficou sob a responsabilidade dos municípios o ensino fundamental, esses tiveram que se organizar para aplicar os recursos. Melchior (1997) discute que a utilização do termo municipalização é errado, visto que o que houve de fato foi a descentralização de recursos e responsabilidades por parte do Governo Federal.

França e Gonçalves (2016) descrevem sobre o histórico de que muitas escolas municipais ficaram sem receber os repasses por não ofertarem o ensino fundamental. Citam que esse foi um dos aspectos para a municipalização do ensino fundamental, pois com a oferta dessa modalidade as escolas receberiam um número maior de recursos. Descreve a municipalização,

desdobramento da descentralização, como aproximação da população com os elaboradores das políticas públicas.

Yanaguita (2013) trata como fator negativo a descentralização trazida com a implementação do FUNDEF. Apresenta que, com a constituição do fundo, a União passou a ter menor responsabilidade com a educação, até no papel de financiador, visto que o fundo recebe recursos de municípios e estados, cabendo a ela somente complementar no caso do valor por aluno não atender o mínimo estabelecido.

Militão (2010) destaca os vários autores e estudiosos que apresentaram reiteradas críticas ao FUNDEF: (Bassi (1999), Callegari, Callegari, 1997; Callegari, 2007; Davies 1999, 2004, 2008; Guimarães 1998, 2004; Melchior, 1997; Monlevade, 1997; Oliveira, 1999, 2007; Pinto, 1999, 2005, 2007), principalmente por ter deixado a educação infantil fora do seu escopo de atendimento através dos recursos financeiros.

Mendes (2012) ressalta que, além de não ter contemplado a educação infantil, o FUNDEF também foi criticado por ter volume insuficiente de recursos. Ressalta, porém, que apesar das críticas apresentadas, o projeto de reformulação utilizaria muito da lógica de funcionamento do FUNDEF, visto que esse tinha grande aprovação/aceitação no país.

Apesar de ser alvo de várias críticas, algumas das características do FUNDEF acabaram sendo entendidas como positivas, inclusive alcançando algum consenso por parte dos teóricos e pesquisadores em educação. Martins (2009), em sua tese de doutorado, considerou alguns dos consensos: a) Fundo com natureza contábil; b) Contas únicas e específicas para repasse; c) Fundo no âmbito estadual, não podendo transpor os seus limites de atendimento; d) Respeito às diferentes modalidades como fator de ponderação e distribuição de recursos; e) A possibilidade de controle social pelos diferentes entes da federação; f) Atendimento a ações de manutenção da educação básica conforme LDB; g) Complementação por parte da União aos entes que não conseguissem atender o custo mínimo por aluno.

Desde que o FUNDEF entrou em funcionamento, foram levantadas questões e posteriores propostas que substituísse e corrigisse suas deficiências (Mendes, 2012). Em 2006, em substituição ao FUNDEF, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos profissionais de Educação (FUNDEB). A Emenda Constitucional (EC) número 53, de 19 de dezembro de 2006 foi o instrumento para sua criação.

Um dos principais conceitos trazidos com a criação do FUNDEB foi o resgate da ideia de educação básica. O fundo seria então para o atendimento da educação infantil, ensino fundamental – primeira (1 a 5 anos) e segunda etapa (6 a 9 anos) – e ensino médio. Essa foi a

fundamental diferença do FUNDEB em relação ao FUNDEF, destacado por alguns autores e pesquisadores da educação (Callegari, 2007; Davies, 2008; Oliveira, 2007 & Saviani, 2008).

Militão (2011) apresenta outra diferenciação entre o FUNDEF e o FUNDEB:

Um aspecto que o FUNDEB representa inegável avanço, com relação ao FUNDEF, refere-se a forma de complementação da União, fixada em , no mínimo, 10% do valor total, observando-se, também, a seguinte progressividade: 2 bilhões de reais, no primeiro ano de vigência (2007); 3 bilhões de reais, no segundo ano (2008); 4,5 bilhões de reais, no terceiro ano (2009); e, a partir do quarto ano (2010), 10% do total de recursos do fundo. (Militão, 2011, p. 128)

Porém, essa diferenciação, na prática, não configurou avanço real no que tange ao aumento de valores para a educação, visto que também houve aumento do número de alunos a serem atendidos, com a incorporação da educação infantil e do ensino médio. Além disso, ao limitar em 10% a participação da União, apresentaria aí um congelamento na atuação desta no financiamento da educação básica. Nesse sentido Sousa Junio (2010) pondera:

... parcela da complementação da União, no limite de até dez por cento de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica. Tal medida significa um retrocesso, pois, na prática, significa diminuir os recursos diretamente repassados para estados e municípios e para a valorização do magistério e demais investimentos diretos na educação básica. (SOUSA JUNIOR, 2007, p. 06)

### **1.3 Os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula**

O período de 1995 a 2010 foi de importantes mudanças na história do Brasil. Primeiro, contou com a mudança na moeda e saída do quadro de instabilidade econômica que o país sofria nos anos anteriores. Reformas estruturais foram realizadas, mudando a forma de atuação do governo, permitindo construir as bases para avanços no sentido de se desenvolver.

Também foi marcado por mudanças sociais bastante significativas, com a saída de muitas pessoas da situação de extrema pobreza. Pautas sociais foram colocadas no centro da discussão do país, com a contemplação de várias demandas historicamente relegadas ao esquecimento.

Aconteceram também escândalos políticos, com denúncias de corrupção envolvendo autoridades públicas. Alguns casos tratados somente como indícios, sem a devida investigação. Outros comprovados, com abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) para sua devida apuração.

Do ponto de vista da democracia, também significou momento histórico que marca uma

diferença na sociedade brasileira. Nesse período ocorreu de o primeiro presidente eleito de forma direta pela população desde final da década de 1950 que chega a terminar um mandato. Com a aprovação da reeleição para cargos do executivo, também aconteceu a primeira reeleição com eleição direta da população. E a primeira transição democrática de presidentes eleitos pelo voto direto após mais de 40 anos.

Os presidentes desse período foram Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. As sessões posteriores tratam de detalhar os acontecimentos dos anos de governo de cada um dos dois presidentes, contando ainda com a contribuição bibliográfica de autores que trataram sobre os fatos mais relevantes ocorridos à época.

### ***1.3.1 Os governos de Fernando Henrique Cardoso – 1995 a 1998/1999 a 2002***

Fernando Henrique Cardoso nasceu em 18 de junho de 1931 na cidade do Rio de Janeiro. Seus pais foram Leônidas Silva Cardoso e Nayde Silva Cardoso. No ano de 1934, mudou-se do Rio de Janeiro para São Paulo. Formou-se em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP) em 1952. No ano seguinte, casou com a socióloga Ruth Cardoso.

O sociólogo Florestan Fernandes o ajudou a se tornar professor da Faculdade de Economia da USP, mesmo antes de se formar. Foi também assistente do professor Roger Baptiste. Tornou-se o membro mais jovem do conselho da USP, quando em 1954 foi eleito representante dos ex-alunos. Doutorou-se em 1961 em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo. cursou estudos de pós-graduação na Universidade de Paris, a convite de Alain de Touraine.

Com o golpe militar de 1964 e a instalação da ditadura no país, foi acusado de subversão e obrigado a sair do país. Exilado, mudou-se inicialmente para o Chile e depois para França. No período em que esteve no Chile, trabalhou na Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e no Instituto Latino Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES). Lecionou na Universidade do Chile e na Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (FLACSO). Na França, para onde se mudou em 1967, lecionou na Universidade de Paris – Nanterre e na Escola de Altos Estudos de Ciências Sociais. Outras instituições em que lecionou fora do Brasil foram as Universidades de Berkeley e Stanford.

Voltou do exílio em 1968. Nesse mesmo ano, assumiu a vaga de docente na Cátedra de Ciência Política da USP, via concurso. Com o Ato Institucional número 5, foi aposentado de suas atividades em abril de 1969.

Começou a carreira política em 1978, sendo eleito como suplente de senador de Franco Montoro, pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Assumiu a vaga de senador, três anos depois, quando Franco Montoro disputou a eleição e foi eleito governador do Estado de São Paulo. Em 1980, participou da fundação do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Em 1983 foi um dos articuladores das “Diretas - Já”. Disputou o cargo de Prefeito da cidade de São Paulo em 1985, sendo derrotado por Jânio Quadros. Em 1986, foi reeleito Senador pelo PMDB. Ainda em 1986, participou da fundação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Atuou como parlamentar na Assembleia Constituinte de 1988.

Durante o Governo de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso foi Ministro das Relações Exteriores (1992-1993) e posteriormente, Ministro da Fazenda (1993-1994). Elaborou, junto com economistas como Gustavo Franco, Pécio Arida, Pedro Malan, Edmar Bacha, André Lara Resende entre outros, o Plano Real. Esse plano vislumbrava a estabilidade econômica, seguindo princípios da política Neoliberal.

A primeira etapa do Plano Real aconteceu em 1993. Para Costa (2015), que a classifica como fase ortodoxa, essa fase foi composta pela criação de impostos e contenção dos gastos públicos. Destaca-se a criação do Imposto sobre Movimentação Financeira (IPMF), imposto que foi criado com a alíquota de 0,25 por cento de todas as transações bancárias, e do Fundo Social de Emergência (FSE). A criação do primeiro ajudou na arrecadação do governo, enquanto o FSE desvinculou gastos obrigatórios da União, permitindo aí uma limitação maior nas despesas públicas, gerando a possibilidade de obter resultado positivo na balança comercial.

A segunda fase de implantação do Plano Real caracterizou-se pela criação da Unidade Real de Valor (URV) como indexador da economia. Com sua criação, através da Medida Provisória (MP) 434, de 27 de fevereiro de 1994, tentou estabilizar a Inércia Inflacionária. Campos (2015, p. 169) diz que o objetivo dessa fase era “o de promover todos os ajustes de preços relativos com base nessa moeda indexada e acomodar a participação dos diversos agentes na renda, eliminando o conflito distributivo”.

Um dos principais conflitos políticos foi sobre o valor dos salários, onde muitos outros planos tinham falhado. Segundo Franco (2000), “a solução foi ousada”. Levou-se o salário ao preço da URV, considerando a média dos últimos quatro meses. Além disso, tomou mais três ações com relação aos salários: 1 – Modificou a expressão monetária dos salários de cruzeiros reais para URV; 2 – Procedeu-se o pagamento dos salários mudando o regime contábil de

competência para o de caixa, algo até então impensado; 3 – Determinando uma conversão pela média.

Montagner (2010, p. 58) diz que a URV “possibilitou, ao invés do congelamento de preços, um reajuste coordenado e gradual até que os preços convergissem a níveis internacionais, dada a abertura comercial e a paridade cambial”. A utilização do indexador foi uma das etapas importantes na estabilização de preços e no sucesso da implantação do Plano Real no Brasil.

A terceira etapa foi a entrada, em 01 de julho de 1994, da nova moeda no Brasil. O Real foi lançado, equivalendo na época a 2750 cruzeiros reais. Ele transformou a URV em moeda, possuindo três funções básicas: meio de troca, unidade de conta e reserva de valor. Essa terceira etapa contou com a participação de FHC somente na sua concepção, pois em abril de 1994 foi obrigado a se afastar do Ministério da Fazenda para concorrer à Presidência da República. O Plano Real obteve sucesso até então, com a queda da inflação e a existência de uma moeda valorizada, chegando a paridade com o dólar no seu lançamento.

Fernando Henrique foi candidato a Presidência da República pelo PSDB. Teve como vice Marco Maciel, do Partido da Frente Liberal (PFL). A escolha de Marco Maciel, ligado ao governo dos militares, teve rejeição dentre os próprios apoiadores da campanha de FHC. Além do PFL, participou da coalizão o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Como principal adversário, teve Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), então primeiro colocado em todas as pesquisas de intenção de voto.

A candidatura de FHC foi alavancada pelo sucesso do Plano Real. No início da campanha, tinha índices ínfimos de intenção de votos. Porém, a medida que acontecia o processo de controle inflacionário, sua popularidade ia se aumentando. Por contraste, o posicionamento do candidato Lula que era contrário ao plano real, foi fator de perda de intenções de voto, visto que a maioria dos que se posicionaram com eleitores de Lula eram favoráveis ao plano real. Na campanha de FHC, este foi propagado como único com condições técnicas e intelectuais de dar prosseguimento ao processo de queda inflacionária e implantação de medidas que mudariam a situação crítica em que antes o país se encontrava. Os três primeiros colocados na eleição e seus respectivos percentuais de votos válidos foram: 1º - Fernando Henrique Cardoso (55,22%); 2º - Luís Inácio Lula da Silva (39,97%) e 3º - Enéas Ferreira Carneiro (2,10%).

O primeiro mandato de FHC foi marcado pela continuidade das ações iniciadas com o Plano Real. Conseguiu rapidamente trabalhar aspectos que ainda estavam pendentes para

consolidação do modelo Neoliberal no Brasil. Seu governo se pautou pela luta pelo controle da inflação, diminuição dos gastos públicos, quebra do monopólio de setores estratégicos anteriormente na mão do governo, através das privatizações, atuação menor do estado (ou efetivação da ideia do Estado mínimo) e abertura ao capital estrangeiro. Filgueiras (2000) descreve o início do governo de FHC e seu contexto:

Posteriormente, já à frente do governo, a manutenção da inflação em níveis muito baixos e decrescente se constituiu no elemento essencial que deu capacidade de ação política e governabilidade a Cardoso, possibilitando-lhe comandar, durante 4 anos, um leque de alianças políticas ate mais amplo que aquele sustentou a sua candidatura. Este fato além da notória incapacidade das oposições em construir um projeto político alternativo - que se expressou claramente numa intervenção política confusa e muita das vezes contraditória- foram os elementos fundamentais que explicam a rapidez com que o Governo FHC conseguiu, no Primeiro ano de mandato, aprovar as reformas constitucionais da ordem econômica - a quebra dos monopólios estatais, a igualdade de tratamento entre as empresas nacionais e estrangeiras e as desregulamentações de algumas atividades consideradas, até então, estratégicas. (FILGUEIRAS, 2000, p. 92).

Uma das ações primárias foi a chamada Reforma Administrativa. Foi realizada, levando a cabo a ideia da transformação do papel do estado. Essa reforma foi implantada já nos primeiros movimentos do governo FHC. Faria (2012) entende que essa reforma não é nada mais que a mudança do estado burguês vigente para o modelo neoliberal.

Foi fundado então o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Foi criado em 01 de janeiro de 1995 através da Medida Provisória número 813/1995. Sua missão não era só de implantar as reformas, mas também de trabalhar junto ao congresso o apoio para implantação das ações de reforma. Faria (2012, p. 58) o descreve como “herança política da institucionalidade autoritária, que reforça a tese da auto-reforma da autocracia burguesa no Brasil”.

O governo dizia que, com a Reforma Administrativa, sairia de um modelo burocrático para um modelo gerencial. Algumas das características da reforma administrativa eram: descentralização, delegação de autoridade e de responsabilidade do gestor público e enorme controle de desempenho. Foi nomeado para ocupar o cargo de ministro do MARE, Luís Carlos Bresser Pereira. O próprio ministro caracteriza e justifica a reforma:

A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico, político, da administração pública, e porque principalmente nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle a posteriori dos resultados. É social – democrática porque afirma o papel do Estado de garantir os direitos sociais e lhe fornece os instrumentos gerenciais para fazê-lo, de forma não somente democrática, mas, também, mais

eficiente do que faria o setor privado. É social – liberal porque acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos; porque utiliza a competição administrada em quase-mercados, para controlar as atividades sociais financiadas pelo Estado, por intermédio de entidades descentralizadas: as organizações públicas não estatais; e embora, reafirmando o dever do Estado de proteger os mais fracos – as crianças pobres, as mães solteiras, os velhos -, não é paternalista, não subestimando a capacidade de cada indivíduo defender seus direitos e cidadania, nem sua capacidade de trabalhar, desde que lhe ofereçam os devidos incentivos e oportunidades. (Pereira, 1998, p. 17-18)

Outra ação que caracterizou bastante o primeiro governo de FHC foi o processo de desestatização através de privatizações ocorrido principalmente nos setores de telecomunicações, petroquímico, mineral, financeiro, energético e de transportes. Uma das grandes justificativas para as privatizações é que as entidades públicas eram ineficientes e o estímulo a participação do setor privado em assumir atividades então monopolizadas pelo setor público.

A polêmica privatização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), ocorrida em 1997, foi um marco nesse processo. A empresa atua principalmente no setor de mineração no Brasil. Quando foi privatizada, a empresa era uma das maiores exportadoras de ferro do mundo. Além de ferro, produzia níquel, pelotas e bauxita.

A empresa foi vendida por um preço considerado excessivamente baixo, em torno de U\$ 3,34 bilhões de dólares, sendo que ela possuía reservas que poderiam chegar a U\$ 100 bilhões. O que acentua a crítica é o fato de, um ano depois da venda, a empresa que era considerada perdulária, obter um aumento de 50% nos seus lucros. Santayana (2006) informava que já havia indícios que a empresa teria lucros no próximo ano, e isto foi um dos motivos para que se fizesse a venda.

Vários processos foram abertos contra a venda da Companhia Vale do Rio Doce. O argumento utilizado pelo governo de que o dinheiro seria usado para pagamento da dívida externa foi inadequado, pois, segundo Santayana (2016) a dívida total duplicou durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso. Ideli Salvati, Senadora pelo Partido dos Trabalhadores, em discurso no plenário do senado no dia 05/04/2005, disse: “essa empresa era nossa, era nosso patrimônio. Nós nem temos a medida certa de todo seu potencial econômico, de tudo que ela poderia gerar de benefícios para o povo brasileiro”. Ainda hoje há questionamentos quanto ao leilão da Vale, acusações de que houve fraude no processo, questionamentos sobre corrupção de agentes públicos no processo, além de processos abertos pedindo a reestatização da empresa.

A privatização do setor de telecomunicações ocorreu com menos polêmicas que o da Companhia Vale do Rio Doce. Mais que isso, a venda da Telecomunicações Brasileiras SA/

TELEBRÁS, é sempre citado pelos Neoliberais como o caso de sucesso das privatizações do Brasil. Essa afirmação se dá pois, até as reformas da década de 1990, as telecomunicações no país eram consideravelmente atrasadas tecnologicamente. Além disso, o preço da linha de telecomunicações fixa era algo em torno de U\$ 2000, além de demorar bastante tempo para que fosse instalada.

Irineu (2014) descreve que, para que houvesse sucesso na privatização do setor de telecomunicações, foi necessário que o governo saneasse a Telebrás, corrigindo as altas tarifas, além de regulamentar o setor. Houve também ação no sentido de criar uma *holding*, juntando à estatal empresas que atuavam de maneira isolada nos estados. Pontuou a complexidade do processo até que se pudesse efetivar a desestatização. Porém diz que, finalizadas todas as etapas, pode-se chamar de bem sucedido.

Um dos objetivos da privatização do setor de telecomunicações seria a acessibilidade das pessoas aos serviços. Irineu (2014) considera que esse objetivo foi alcançado, sobretudo com a modernização e o acesso aos telefones celulares. A competição trouxe também tarifas mais baratas, que, no período anterior às privatizações, eram um custo pouco acessível às camadas mais populares.

O setor financeiro também foi alvo do processo de desestatização. Esse setor teve cuidado especial, visto que não foi privatização direta do Governo Federal, mas das entidades vinculadas aos governos estaduais. A metodologia de operação dos bancos estaduais era um dos motivos do endividamento dos estados, o que fez com que a presidência necessitasse fazer uma pressão muito grande para que os estados cedessem e aderissem a desestatização do setor financeiro.

Gama Neto (2011) aponta que a atuação do Governo Federal no sentido de ajudar os estados se deu, pois “era necessário para a consolidação do Plano Real uma solução duradoura para o problema da dívida dos estados” Gama Neto (2011, p. 131). Dentre as questões centrais da dívida dos estados estava a questão das instituições financeiras, visto que os estados muitas vezes emitiam títulos sem terem a devida cobertura orçamentária.

O Governo Federal lançou então o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES). Brandão (2009) diz que o objetivo do PROES era a privatização dos bancos através de privatização, extinção ou transformação em agências de fomento ou instituição não-financeira. Discute ainda que o programa foi totalmente financiado com recursos públicos, mediante a emissão de títulos pelo Tesouro Nacional, totalizando R\$ 73 bilhões. Vidotto (2002) destaca as três etapas do programa: 1 – Discussões preliminares do

Banco Central com os diretores dos bancos estaduais para que aderissem a uma das modalidades de transformação/privatização; 2 – Verificação da situação dos bancos pelo Banco Central e 3 – Formalização dos bancos ao PROES através da celebração dos acordos e contratos.

Segundo Luz e Videira (2009, p. 11), no final do processo das privatizações tivemos: “8 saneadas e mantidas sobre o controle dos respectivos estados, sendo duas transferidas para o controle do governo Federal, 12 foram privatizadas, 22 foram extintas ou estão em processo de liquidação e 14 agências de fomento foram criadas”.

Para complementar a política de privatizações no Brasil, foram instituídas as agências reguladoras. Essa seria a forma do Governo gerenciar as atividades desenvolvidas, além de regular os setores de atuação das empresas privatizadas, visto que estes eram de interesse público e demandavam acompanhamento para evitar excessos por parte dos entes privados. As primeiras agências reguladoras criadas foram a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP), todas criadas no ano de 1997.

Com a criação das agências reguladoras, o governo se posiciona no sentido de corrigir possíveis abusos no mercado. Além de garantir que exista legítima competitividade, as agências reguladoras deveriam procurar a efetivação da universalidade do atendimento. Sobre a importância do modelo de regulação, Moreira (1997) indica:

O conceito de regulação deve abranger todas as medidas de condicionamento da atividade econômica, revistam ou não forma normativa. Na regulação haverá assim que distinguir os instrumentos de regulação normativa (lei ou outro instrumento) e as medidas administrativas ou outras de intervenção (concertação convencional, política administrativa, subsídios e outros incentivos, medidas de política financeira e monetária etc.). O essencial do conceito de regulação é alterar o comportamento dos agentes econômicos (produtores, distribuidores, consumidores) em relação ao que eles teriam se não houvesse regulação, isto é, se houvesse apenas as regras do mercado. (Moreira, 1997, p. 36)

Com a reforma administrativa e as ações na área econômica, o governo federal conseguiu manter o controle sobre a inflação, fato que assumia como grande sucesso. Porém, havia a crítica por parte de economistas liberais, visto que os índices de crescimento econômico eram ínfimos. O entendimento era de que, se não retomasse o crescimento, de nada adiantaria a manutenção da taxa de inflação. O Governo enfrentava assim sua segunda frente de discussões: A primeira era o confronto com os progressistas – aliados a esquerda, que dizia que as reformas eram excludentes e privilegiavam apenas os ricos; e a segunda, a que apresentava o embate entre priorizar a estabilidade versus investir no crescimento econômico.

No contexto educacional, tivemos a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Fundef como ações de destaque. Como já destacamos, houve críticas a falta de ações na educação infantil e ensino médio. No ensino superior, houve a discussão de que o Governo não investiu nas Universidades públicas, sendo acusado de promover o sucateamento das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas.

Draibe (2003) destaca quatro eixos principais da política educacional no governo FHC: 1) Plano de qualidade no ensino – envolvendo plano de capacitação docente (destaque para TV escola), elaboração dos novos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs); 2) Plano das avaliações educacionais – envolvendo a criação do Sistema Nacional de Avaliações Pedagógicas, para os três níveis de ensino (destaca-se a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e no ensino superior o Exame Nacional de Cursos); 3) Plano do Financiamento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e 4) Plano de organização do sistema decisório – Descentralização dos recursos e municipalização.

Também foi instituído, durante o governo FHC, o Instituto da Reeleição para Cargos Executivos no Brasil. A Emenda Constitucional 16/1997 foi motivo de muita discussão e, até os dias de hoje, objeto de acusação por parte dos opositores.

Além das acusações, a emenda da reeleição foi aprovada junto de forte campanha em favor da específica reeleição de FHC ao governo federal. Miranda (2015) discute o fato de que, durante o processo de debates acerca da reeleição, sempre condicionarem a aprovação da reeleição como necessária para continuidade da estabilidade econômica. O autor ressalta que, as discussões não deveriam ser misturadas, visto que um não está diretamente ligado ao outro.

Beneficiado pela instituição da reeleição, Fernando Henrique se candidatou para o segundo mandato, que seria de 1999-2002. Como programas principais de governo, estava a continuidade da estabilização econômica, crescimento econômico que venceria o crescente desemprego no país. Seu principal adversário foi novamente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores. Contando com a popularidade em alta, fruto dos resultados da estabilização da inflação, foi eleito no primeiro turno. Teve 53,06% dos votos válidos, contra 31,70 % do candidato Lula e 10,96% do candidato Ciro Ferreira Gomes, do Partido Popular Socialista (PPS), então terceiro colocado.

Couto e Abrucio (2003) consideram que o intento de mudanças de rumo do governo, pretendidos com a reeleição, não aconteceu. A perspectiva de que se atingiria um governo que transitaria da agenda estabilizadora para o desenvolvimento sustentado não ocorreu. Creditam

à crise cambial, esta consequência das crises externas, sobretudo a crise asiática em 1997 e a posterior crise ocorrida na Rússia, um dos fatores que dificultaram a execução da mudança de agenda. Além disso, a forma como foram enfrentadas as crises no país acentuaram a dificuldade de se priorizar o desenvolvimento.

Nem o aporte de mais de US\$ 40 bilhões que o Brasil havia tomado como empréstimo do Fundo Monetário Internacional (FMI), foram suficientes para conter a crise que assolou o país. Em decorrência do empréstimo, o país teve que firmar vários compromissos com o FMI, entre eles a meta de superávit primário, ou seja, o país comprometer-se a arrecadar mais do que gasta, a fim de sustentar o pagamento da dívida pública brasileira.

Foi necessária, assim, a mudança na forma de conduzir a política econômica do governo. Oliveira e Turolla (2003) enumeram três principais mudanças na condução da economia que visavam recuperar a estabilidade do país:

1. Mudança Cambial: Substituiu o regime de Câmbio Fixo, que era flexibilizado pelas bandas cambiais, por uma flutuação suja, tendo a ação do Banco Central intervindo com a venda pontual de reservas e oferta de títulos públicos indexados à taxa de câmbio;
2. Mudança no regime monetário: Mudando de defesa das bandas cambiais para o sistema de metas inflacionárias;
3. Mudança no regime fiscal: Política de manutenção de superávit primário, este elevado suficientemente para garantir a estabilidade do Produto Interno Bruto (PIB) sobre a dívida pública.

Apesar dessas ações na política econômica configurarem um relativo sucesso de início, não foram suficientes para sustentar o governo na instituição de uma agenda positiva. Além da crise cambial, havia as demandas nas áreas sociais que não eram atendidas. Os partidos de oposição elevavam o tom das críticas, e, o governo então reeleito, passava a obter índices crescentes de rejeição.

Couto e Abrucio (2003) elencam três fatores que configuram como insucessos do segundo mandato de FHC. Consideram que esses fatores inviabilizaram a condução de um consistente crescimento econômico, demanda do governo, e da construção de condições de viabilizar a eleição de um sucessor escolhido pelo presidente.

O primeiro fator é a crise energética, com destaque para o apagão – diversas regiões ficaram sem energia durante bom tempo – ocorrido em 2001. Os autores consideram que este

foi consequência do fracasso de uma agenda de desenvolvimento, pontuando erros graves de um governo que se dizia então primar pela atuação técnica na forma de governar. Além da pasta que cuida do setor, o Ministério das Minas e Energia, estar nas mãos de membros do Partido da Frente Liberal, principal partido aliado do governo, mas que não possuíam competência técnica para cuidar do setor, apenas mantendo ações de política clientelista.

Segundo, a incapacidade do governo de formular um modelo econômico que trouxesse uma maior segurança contra as crises externas. Apesar das medidas tomadas por Armínio Fraga, com a tríplice mudança econômica já citada, o país esteve a mercê das crises que eclodiam pelo mundo. Além disso, esse modelo não conseguiu elevar o nível de crescimento, fazendo com que o país se mantivesse estagnado.

Por fim, a crise dentro da coalizão que sustentava o governo. Após a morte de Luís Eduardo Magalhães, político do PFL Baiano, que era grande articulador da coalização que dava sustentação ao governo, não houve quem contivesse os focos de insatisfação da base. Muito se deu pelo debate entre os que defendiam uma política mais desenvolvimentista dentro do próprio governo em detrimento às ações tomadas pelos condutores da política econômica. Houve crise também entre os principais partidos de sustentação ao governo, o PFL e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, principalmente os embates entre Antônio Carlos Magalhães (PFL) e Jader Barbalho (PMDB). Por fim, a fragilidade do próprio PSDB em ter nos seus quadros nome forte o suficiente para se colocar como sucessor natural do presidente, deixando então aberta uma disputa em toda a base entre postulantes à sucessão.

Fruto do enfraquecimento político, o governo passou a sofrer algumas derrotas no legislativo, onde caminhou muito tempo tranquilo, devido à grande bancada de sustentação que possuía. Uma derrota significativa foi a Emenda Constitucional, em 2001, que limitou o uso de Medidas Provisórias, sendo que o governo Fernando Henrique foi um dos que mais emitiram esse tipo de instrumento.

Podemos destacar como um fator positivo no segundo mandato de Cardoso, a legislação dos medicamentos genéricos. Com a edição da Lei número 9.787, de 10 de fevereiro de 1999, criou-se a possibilidade do acesso a esses medicamentos. Casciano e Barroso (2013) destacam que, com os genéricos, várias pessoas tiveram acesso a medicamentos a um custo mais barato. Salientam ainda que, com o passar do tempo, houve aumento na indústria dos genéricos, o que trouxe competitividade, tornando os preços ainda mais acessíveis às populações de menor renda.

A entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal foi outro fator importante a se destacar no período 1999-2002. Ela manifestava o compromisso do governo com a austeridade, fruto dos acordos do governo brasileiro com o FMI. Assim, editava normas de conduta para os governantes, proibindo que se gastasse mais do que arrecadava, visando assim manter as metas de superávit primário sempre exequíveis. A legislação estabeleceu ainda a obrigatoriedade do governo deixar de executar o orçamento, caso as metas de arrecadação não estivessem sendo cumpridas.

No ano de 2002, o PSDB lançou o ex-ministro José Serra para concorrer à Presidência da República. Mas, com a baixa popularidade do governo Fernando Henrique Cardoso, determinada pela política econômica que não decolou, alta taxa de desemprego no Brasil, denúncias de corrupção que nem chegavam a ser apuradas, além do discurso dos opositores, sobretudo os de esquerda, que o governo era voltado para os ricos, enquanto a maioria da população estava a margem dos benefícios, o candidato do governo foi derrotado.

### ***1.3.2 Os governos de Luiz Inácio Lula da Silva – 2003 a 2006/ 2007 a 2010***

Luiz Inácio Lula da Silva nasceu na cidade de Garanhuns, estado de Pernambuco, em 27 de outubro de 1945. Seus pais foram Aristides Inácio da Silva e Eurídice Ferreira de Melo. Teve no total 22 irmãos conhecidos. Foi com a família para Santos/SP, em 1952, viagem que durou 13 dias e 13 noites.

A partida para Santos/SP foi motivada por sua mãe ter recebido uma carta do filho, Jaime, que dissera que a vontade do pai é que toda a família estivesse junta. Na verdade a chegada da primeira família assustou Aristides, que tinha vindo para Santos junto com Valdomira Ferreira de Góis, prima de Eurídice, com quem teve 10 filhos. Aristides acolheu a primeira família, conduzindo a segunda família para outro local.

Devido a convivência difícil com Aristides, que era extremamente rigoroso com os filhos, Eurídice decide se separar. Inicialmente morou perto da residência do ex-marido, mudando-se posteriormente, em 1954, para São Paulo. A princípio, Lula e o irmão José ficaram com a segunda família do pai, mudando também para São Paulo em 1956.

Começou a trabalhar muito cedo. Aos 7 anos, já vendia laranjas no Cais. Carregava lenhas também. Foi contratado por uma tinturaria, agora já com 12 anos, trabalhando também de engraxate e auxiliar de escritório. Somente aos 14 anos teve a carteira de trabalho assinada, quando foi contratado pelos Armazéns Gerais Colúmbia.

Fez o curso técnico de torneiro mecânico pelo SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, no ano de 1961. Trabalhou como torneiro mecânico em uma indústria de parafusos, onde, em 1964, sofreu o acidente que levou a amputação do dedo mínimo. Devido a crise em que o país se encontrava, principalmente após o golpe militar, trocou de serviços algumas vezes, experimentou também o desemprego, até começar a trabalhar nas Indústrias Villares.

Filiou-se ao sindicato dos metalúrgicos no ano de 1968. Casou-se em 1969 com Maria de Lourdes. Nesse mesmo ano Lula ingressou na diretoria do sindicato, mesmo contra a vontade de sua esposa. Sua primeira esposa faleceu, quando estava no oitavo mês de gravidez do primeiro filho, de hepatite no ano de 1971.

Em 1974 casou-se com Marisa Letícia, que conheceu durante as atividades sindicalistas. Com Marisa teve três filhos. No ano seguinte ao seu casamento, foi eleito presidente do sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, sendo então representante de aproximadamente 100 mil trabalhadores.

No ano de 1979 liderou a paralização dos metalúrgicos do ABC paulista, uma das maiores da história do país. Na esteira das discussões desse grande movimento paredista, que surgiu a ideia de um partido que representasse a classe trabalhadora. Funda, junto com vários intelectuais, líderes sindicais, militantes católicos da Teologia da Libertação, o Partido dos Trabalhadores, em fevereiro de 1980. Nesse mesmo ano, decorrente de outra greve, Lula ficou preso durante 31 dias pelo governo militar.

Sua primeira disputa eleitoral foi para o governo de São Paulo, no ano de 1982, perdendo o pleito. Nesse mesmo ano, alterou seu nome, tornando o apelido ganhado no início do sindicalismo, Lula, como termo formal do seu nome. Participou do movimento pelas eleições diretas no Brasil, o “Diretas Já”. Em 1986 foi eleito deputado federal pelo PT, sendo o mais votado na eleição.

Disputou como candidato a Presidência da República três eleições, antes de ser eleito. Em 1989, ficou em segundo lugar, sendo que Fernando Collor de Melo, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), foi eleito. Perdeu as eleições de 1994 e 1998 no primeiro turno, todas ficando em segundo lugar, para Fernando Henrique Cardoso, então no PSDB.

Em 2002 foi eleito presidente do Brasil. Venceu a eleição no segundo turno, superando o candidato do PSDB, José Serra. Foi escolhido com 61,27% dos votos válidos, sendo um total de votos de 52.793.364, o maior número de votos da história do Brasil.

Seu programa de governo tinha como eixo central crescimento econômico, emprego e inclusão social (PT, 2002). O enfoque no combate à pobreza foi uma das marcas da sua campanha. Outras temáticas fortes eram do resgate da soberania nacional, superação da fragilidade da economia, combate a corrupção e a questão do acesso às minorias. Também havia se comprometido a honrar os compromissos do país, com o pagamento da dívida pública, o que expressou com a publicação da “Carta ao Povo Brasileiro” (Lula, 2002). Cabe destacar que os adversários de Lula levantavam que sua eleição traria incertezas ao mercado quanto a continuidade do pagamento da dívida externa brasileira.

Na área econômica, escolheu como Ministro da Fazenda Antônio Palocci, dos quadros do PT, que havia sido coordenador de sua campanha. Para presidente do Banco Central, nomeou Henrique Meirelles, nome ligado ao Neoliberalismo e com atuação destacada no mercado financeiro, sobretudo no Banco de Boston (EUA).

Locatelli (2009) caracteriza as políticas monetária, fiscal e cambial do primeiro governo Lula:

1. Política monetária: Continuidade pelo modelo adotado no governo FHC a partir de 1999, o de metas de inflação. O Conselho Monetário fixa as metas de inflação a longo prazo e o Banco Central é o responsável por atingir a meta;
2. Política fiscal: Aumentou a meta do superávit primário, subindo de 3,75% para 4,25% do PIB. Conseguiu controlar a inflação e demonstrar maior confiabilidade aos investidores. Destaca-se aqui o fato posterior do Brasil ter deixado de ser devedor do FMI;
3. Política Cambial: Continuidade com o modelo adotado a partir de 1999, o modelo de flutuação suja. Nesse modelo deixa-se o Câmbio flutuar, com a autoridade monetária intervindo pontualmente. Destaca-se aqui a valorização que o Real teve, e também o aumento das reservas internacionais do Brasil.

Houve então um crescimento na economia do país. Destaca-se o crescimento do comércio exterior, que mesmo com o Real valorizado, conseguiu ter um aumento na balança comercial. Nesse sentido, o Brasil manteve nível de exportações semelhantes a média mundial, sendo que em alguns momentos teve índices melhores. O setor industrial também cresceu, com o governo assumindo políticas de desonerações e incentivos, sendo que a produção nacional alcançou índices bastante elevados. Para alavancar os setores comercial e industrial, houve forte

investimento por parte do governo, onde o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) atuou de maneira a ter uma política de crédito aos setores produtivos.

Um importante indicador do momento bom vivido pela economia no governo Lula foi a taxa de emprego no país. A taxa de desemprego que era de 11,68% no último ano do governo FHC, caiu para 9,83% em 2005. Foram criados mais de 3,4 milhões de empregos de carteira assinada nos primeiros anos do novo governo. Além disso, o aumento real do salário mínimo e do poder de compra para os trabalhadores melhorou bastante suas condições de vida. Aliado a taxa de inflação baixa, foi um momento histórico no poder aquisitivo do trabalhador.

Na área social, instituiu o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, tendo como ministro José Graziano Filho, coordenador do Programa Fome Zero. Esse ministério visava colocar o combate à fome e a pobreza como agenda do governo, que deveria pautar inclusive a área econômica. A primeira ação então foi a implantação do Programa Fome Zero, que visava atender as pessoas que estivessem em condições de risco nutricional. Esse programa demandava alta articulação interministerial, pois, além das ações de assistência social de transferência de renda, ainda tinha o estímulo a agricultura familiar, ao comércio local, a criação de empregos, pressupunha articulação com os municípios, com a constituição dos Comitês Locais que fariam gestão das ações do Programa Fome Zero.

O presidente Lula (2003) em seu discurso de posse, falou sobre a prioridade ao combate à fome:

Vamos criar as condições para que todas as pessoas de nosso país possam comer decentemente três vezes ao dia, todos os dias, sem precisar de doações de ninguém. O Brasil não pode mais continuar convivendo com tamanha desigualdade. Precisamos vencer a fome, a miséria e a exclusão social. Nossa guerra não é para matar ninguém – é para salvar vidas. (Lula, 2003)

Tomazini e Leite (2016) descrevem a trajetória do Programa Fome Zero, sobre como foi concebido, e depois seu paulatino abandono em detrimento do Programa Bolsa Família. As autoras elencam sua concepção, que foi fruto de um debate de movimentos sociais que discutiam a questão da segurança nutricional no país. Elencam as razões que levaram sua implantação ser difícil e os motivos que o levaram a ser abandonado, sobretudo por ter uma corrente que defendia a concentração das ações nos programas de transferência de renda e a alta burocracia que envolvia o programa, visto que esse demandava alta articulação governamental. Por fim, ainda lamentam o fim do programa conforme foi concebido, visto que esse teria uma efetividade maior que a simples questão de transferência de renda.

A concepção de que o Programa Fome Zero chegou ao fim veio com a implantação e posterior protagonismo do Programa Bolsa Família. O Bolsa Família é a junção dos programas

sociais antes vigentes no governo FHC, implantados entre 2001 a 2003: O Bolsa Escola, o Cartão Alimentação, o Auxílio-Gás e o Bolsa Alimentação. O programa é classificado entre os de distribuição de renda, sendo que o beneficiado recebe uma quantia por mês em dinheiro. O valor é maior do que era praticado pelos antigos programas. As condições para se ter acesso é de famílias com renda de menos de meio salário mínimo e que tenham filhos estudando.

“O Programa de Transferência de Renda Bolsa Família tornou-se um dos principais instrumentos de combate à fome e de garantia do direito humano à alimentação no Brasil” (Zimmermann, 2006, p. 146). O mesmo autor pontua que esse programa trouxe um avanço no combate a fome no Brasil e que teve um alcance diferente com relação aos programas anteriores. Porém, aponta que a existência de condicionamentos para que se receba o benefício, como a questão da manutenção das crianças na escola, não faz com que o programa seja visto sob a ótica de um direito humano. Pontua ainda o problema da operacionalização do programa, sendo que a cada município é dedicada uma cota de famílias a serem atendidas, limitação que não atinge todas as famílias que necessitam efetivamente do benefício.

O Governo Lula foi ampliando o programa Bolsa Família, aumentando o número de famílias beneficiadas e o valor do repasse. Este se tornou um dos principais programas do governo, do qual o governo se orgulha e fazia propaganda de seus resultados. Tornou-se então, da mesma forma, alvo de inúmeras críticas por parte dos que eram contrários ao governo. Discussões acerca do clientelismo do programa, de que não estimulava as pessoas ao trabalho, da apropriação indevida da autoria do programa (alegavam que os programas já existiam no governo anterior).

No Quadro 1, são apresentadas as críticas ao programa Bolsa Família, conforme classificação de Arrais (2016).

Quadro 1 - Síntese das principais críticas ao programa Bolsa Família

Dimensão	Críticas	
	Positiva	Negativa
<b>Social</b>	Eficaz no combate à pobreza a partir da focalização em grupos específicos e exigência de condicionalidades na área de saúde e educação.	Estimula a cultura do não trabalho, tradicional fonte de riqueza, e não apresenta garantias do cumprimento das condicionalidades.
<b>Política</b>	Estimula a autonomia dos indivíduos, com foco especial no gênero, o que contribui para romper os laços políticos horizontais do clientelismo localista.	Estimula o clientelismo a partir da esfera federal, o que conforma situações de populismo político, indicado pela regionalidade dos votos.

<b>Econômico</b>	Baixo custo e efeito capilar na escala local e regional, manifestado, por exemplo, pelo aumento do consumo no varejo.	Gasto público improdutivo, comprometido, ainda, pela ineficiência dos mecanismos de controle.
------------------	---	---

Fonte: Arrais (2016).

O primeiro governo Lula ficou marcado também por um grande escândalo político. O início do escândalo se deu com as denúncias de corrupção na Empresa de Correios e Telégrafos – CORREIOS, em que Maurício Marinho, diretor da empresa indicado pelo Partido Trabalhista Brasileiro, é acusado de irregularidades em licitações. As denúncias, feitas então na revista VEJA, acabam afetando também o presidente nacional do partido, o deputado federal Roberto Jefferson, acusado de ser um dos autores do esquema fraudulento. Além dessas denúncias quanto a corrupção nos CORREIOS, Roberto Jefferson teve seu nome ligado a irregularidades envolvendo o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), sendo que era acusado de cobrar o valor de R\$ 400.000,00 para manter Lídio Duarte como diretor da Estatal. Esse valor seria usado para pagar dívidas de campanha do partido.

Depois da renúncia de Lídio, Jefferson indicou o sucessor, Luiz Apolônio Neto. Jefferson e Apolônio haveriam dado prioridade em processos licitatórios a seguradora Assurê, de um amigo do Jefferson, garantindo contratos da seguradora com outros órgãos públicos.

Martuscelli (2013) descreve as consequências das denúncias contra Jefferson. Acuado pelas denúncias em que se achava envolvido, o presidente do PTB partiu para a ofensiva. Relata que, em entrevista ao jornal Folha de São Paulo, em 06 de junho de 2005, o então deputado federal denunciava esquema de pagamento para que parlamentares da base aliada votassem em projetos favoráveis ao governo. A acusação era de que o tesoureiro do PT, Delúbio Soares, pagava o valor mensal de R\$ 30.000,00 para deputados do Partido Liberal (PL) e do Partido Progressista (PP). Da rotina de pagamento mensal veio o nome dado ao escândalo, amplamente conhecido como “Mensalão”.

Martuscelli (2013) elenca os acontecimentos decorrentes das denúncias do mensalão e desgastes para o governo:

- Sete deputados do Partido Verde (PV) abandonam a base aliada do governo, anunciando que seriam independentes em suas votações;
- Criação das Comissões Parlamentares Mistas de Inquéritos (CPMI), formada por senadores e deputados, sendo uma CPMI dos CORREIOS e outra da Compra de Votos;

- Nomes importantes do partido do Governo tiveram que renunciar a seus cargos. Entre eles estão o Ministro da Casa Civil, Jose Dirceu, José Genoíno, presidente Nacional do PT, Silvío Pereira, Secretário Nacional do PT e Delúbio Soares, Tesoureiro do PT;
- Deputados da base aliada são obrigados a renunciar, para não perderem seus direitos políticos. Entre eles: Deputado Federal Valdemar da Costa Neto (PL/SP) na época presidente nacional do PL e Deputado Federal Carlos Rodrigues (PL/RJ)
- Ainda houve o levantamento da possibilidade de pedido de *impeachment* do Presidente Lula. Isso foi considerado por parte de alguns veículos de imprensa, sem, no entanto, propor explicitamente. Alguns partidos de extrema esquerda também apresentaram essa possibilidade. Ressalta-se que o principal partido de oposição, o PSDB, não levou essa possibilidade em frente.

Esse período, entre os meses de maio a novembro de 2005 foi um dos mais tensos do primeiro governo Lula. Porém, o governo conseguiu manter sua popularidade, além de conseguir, via reforma ministerial, com seção de cargos ao PP e PMDB, manter sua maioria no Congresso Nacional. Também conseguiu manter sua popularidade, com a alegação de que o presidente não sabia de nada, que foi traído por membros do seu partido e de partidos aliados.

Lula manteve sua popularidade em alta, sendo que foi reeleito Presidente da República nas eleições de 2006. Disputou o segundo turno das eleições com o candidato do PSDB e ex-governador de São Paulo, Geraldo Alckmin. Obteve 58.295.042 de votos, com um percentual de 60,827% dos votos válidos.

O novo governo, agora com uma reformulada equipe ministerial, com composição prioritária com PMDB e PP, teve na figura do presidente uma liderança ainda maior. Sem a presença de lideranças históricas do PT que compuseram o primeiro governo – Dirceu (renunciou a Chefia da Casa Civil) e Antônio Pallocci (renunciou como Ministro da Fazenda) – “a eliminação de ambos o liberou para comandar sozinho em Brasília”. (Anderson, 2011, p. 31)

Na área econômica, o segundo governo apresentou algumas diferenças com o primeiro. A substituição de Antônio Pallocci por Guido Mantega trouxe algumas diferenças na condução da economia do país. Se por um lado manteve o tripé metas de inflação – câmbio flutuante – superávit primário, por outro apresentou diferenças na política de investimentos, objetivando o crescimento econômico do país. Para Arantes e Lopreato (2016), a mudança de ações na política econômica no segundo governo Lula, fundamentou-se em três ações principais:

Essa visão não representava uma escola de pensamento hegemônico, mas, contrapondo à visão neoliberal, conseguiu colocar propostas pragmáticas e relativamente coesas, baseadas principalmente (i) nos estímulos fiscais e monetários para acelerar o crescimento e aumentar o produto potencial da economia, (ii) nas transferências de renda e aumento real do salário mínimo para acelerar o desenvolvimento e (iii) no aumento do investimento público e da participação do Estado no planejamento de longo prazo. (Arantes & Lopreato, 2016, p. 23)

Os autores argumentam ainda que as ações do governo intervindo diretamente na economia foram vistas, algumas vezes, como ações pontuais como contraponto a crise financeira de 2008. Porém as ações já vinham sendo tomadas desde o ano de 2006. Apontam ainda, que aumentando o consumo interno, seja através do aumento real do salário mínimo e o aumento do valor e do número de ações de transferência de renda, o governo manteve a economia brasileira ativa e em destaque.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) também foi um fator de destaque para a movimentação da economia brasileira no segundo governo de Lula. O programa nasce da necessidade de retomada do crescimento no país, no momento em que, apesar da estabilidade financeira e bons indicadores econômicos e sociais, crescia abaixo da média mundial. Assim, o PAC objetivava promover (I) A aceleração do crescimento econômico, (II) O aumento do emprego e (III) A melhoria de condições de vida da população brasileira. (Brasil, 2007)

O governo prometia o investimento de R\$ 500 bilhões no período de 2007 a 2010. Isso se daria com um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em obras de infraestrutura e remover obstáculos burocráticos, normativos, administrativos, legislativos e jurídicos ao desenvolvimento. Suas medidas de investimento estão distribuídas em cinco blocos (Brasil, 2007):

1. Estímulo ao crédito e ao financiamento;
2. Desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário;
3. Investimento em infraestrutura;
4. Melhora do ambiente de investimento;
5. Medidas fiscais de longo prazo.

Aconteceu então, um forte momento de investimento estruturais, que movimentaram bastante a economia brasileira. Começaram obras de saneamento, no setor energético, nos transportes e construção civil. Destaca-se aqui as ações conjuntas do programa “Minha Casa, Minha Vida”, que concedia empréstimos para construção de casas e o governo ainda oferecia subsídios para os postulantes de rendas mais baixas.

Nesse cenário, o Brasil conviveu com a crise do *subprime*, em 2007, com uma condição mais segura do que em outros momentos em que se deparou com crises internacionais em tempos de globalização. A crise atingiu o Brasil, porém não com o efeito que ocorreu em outros lugares. Prates e Farhi (2009) pontuam que o Real mantinha ainda um movimento de apreciação, mesmo um ano depois da eclosão da crise financeira originada nos EUA. Aqui, o principal efeito foi o de desvalorização do Real, queda das exportações, setores como o automobilístico, móveis, eletrodomésticos, agricultura e construção civil sofreram na área produtiva quanto na de vendas.

Entre outubro e dezembro, o PIB diminuiu 3,6%, depois de vir se expandindo nos nove meses precedentes a 6,8% ao ano. A reversão foi brutal e se refletiu na geração de novos postos de trabalho: 61.401 em outubro de 2008, em comparação com 205.260 um ano antes. (Singer, 2009, p. 10)

O governo brasileiro, apesar de manter um discurso oficial de tranquilidade frente ao cenário que se apresentou, estabeleceu medidas de enfrentamento à crise. Medidas macroeconômicas foram estabelecidas, medidas de amplificação da liquidez e controle do câmbio. Caracterizou-se pela manutenção da taxa Selic<sup>3</sup>, desoneração e incentivos fiscais para produção, disponibilidade de crédito para empresas, disponibilidade de crédito para o consumo, suporte aos entes do setor financeiro que passavam por instabilidade. As medidas de incentivo ao consumo interno já estavam sendo adotadas pelo governo, necessitando de uma movimentação do governo no sentido de reforçar o que vigorava.

O Brasil conseguiu passar pela crise sem retrações desastrosas da economia. “É possível observar que a maior parte das medidas adotadas pelo governo brasileiro para contornar os efeitos da crise financeira internacional de 2008 foram exitosas” (Lima & Deus, 2013, p. 60). O país sentiu os efeitos, mas já em 2009 apresentou recuperação bastante significativa. Concretizou-se a fala do presidente Lula, que afirmara para imprensa que a crise era um *tsunami* nos outros países, e no Brasil seria apenas uma “marolinha”.

Avanços significativos aconteceram também na educação. Além do FUNDEB e seu alcance diferenciado, que já citamos nesse trabalho, que ajudaram o ensino básico em geral, houve avanços significativos no ensino superior e ensino técnico. O governo lançou programas de forma a ampliar o atendimento dessas duas modalidades de ensino, o que se configurou um ponto de destaque no que tange a universalização do ensino superior e o atendimento de demandas específicas através do ensino técnico.

---

<sup>3</sup> Selic – Sistema Especial de Liquidação e Custódia é a taxa básica de juros no Brasil. Seu valor é definido a cada 45 dias pelo Comitê de Política Monetária (COPOM), vinculado ao Banco Central do Brasil (BC).

Para o ensino superior, lançou programas de expansão e interiorização das universidades federais. A expansão do ensino superior é um evento que têm se repetido por muitos países, inclusive os mais suburbanos, com a intenção de atingir as classes economicamente menos favorecidas (Teixeira, Biscaia & Cardoso, 2012; Mccowan, 2007). A intenção da expansão das Instituições de Ensino Superior no Brasil partia dessa premissa.

Foi lançado o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) lançado em 2007, que empreendeu um ritmo de expansão maior que o programa Expandir, que fora lançado em 2005. Esses programas, além do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e a expansão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), que são, respectivamente, programas de promoção de vagas através de subsídio fiscais a universidades particulares e empréstimos em condições acessíveis a classes populares aumentaram muito o número de alunos atendidos no país. O Brasil saiu de um número de 148 campus universitários federais existentes, com atendimento de 120 municípios em 2002, para um total de 274 campus, sendo atingidos então 230 municípios do país. O aumento de municípios atendidos se dá pela política de levar campus para municípios do interior, o que, além de atingir o objetivo de universalização, também consegue democratizar o acesso à educação superior.

Foi criada em 2008, a Rede Federal de Ensino Profissional e Tecnológica. O processo começou em 2006, com o incentivo a interiorização dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e Escolas Técnicas Federais, que tinham como função a promoção da educação de nível técnico e tecnológico, com o aumento gradativo do número de Campus. Turmena e Azevedo (2017) descrevem que o objetivo do governo era atender a demanda de educação de qualidade, sobretudo educação profissional, e atender também a demanda da economia, formando mão-de-obra de qualidade. Até 2002, existiam 140 escolas técnicas/CEFETs no país. No período de 2003 a 2010 foram criados mais 214 unidades espalhadas por todo o território Nacional.

Luiz Inácio Lula da Silva termina seu governo com aprovação recorde. O país experimentou um momento econômico muito bom, com grandes avanços. Elevado número de empregos formais criados, aumento do salário mínimo acima da inflação, aumento do atendimento na previdência social, mais pessoas atendidas nas políticas de transferência de renda. Estimativa de redução pela metade das pessoas na faixa de pobreza. Aumento do atendimento da educação sob responsabilidade do governo federal e complementação maior no orçamento para essa finalidade aos estados e municípios. Todos esses números contribuíram

para a vitória política de Lula, que conseguiu fazer sua sucessora a Presidência da República. A escolhida foi a ex-ministra da casa civil, Dilma Rousseff.

#### **1.4 Os problemas educacionais brasileiros: Acesso, permanência, êxito e qualidade na Educação**

A educação no Brasil apresentou avanços significativos nas últimas décadas. Para exemplificar, observa-se o número dos alunos de 7 a 14 anos fora da escola no Censo Demográfico feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1980, que mostrava um número de 7.553.541, para o Censo de 2010, que mostra um número de 851.126.

Apesar dos avanços recentes, o país ainda apresenta grandes problemas a serem solucionados na área educacional. Ainda temos problemas de acesso, sobretudo na educação infantil e ensino superior. Aos que conseguem acesso, apresentam-se os problemas na permanência e êxito, com altas taxas de reprovação e evasão escolar. Por fim, ainda possuímos uma educação de qualidade bastante precária. Meinerz e Caregnato (2011) descrevem essa situação:

Na educação básica, o acesso à escola pública e gratuita está praticamente consolidado, e é um fenômeno recente. Mas a permanência e a conclusão da escolarização com o nível de exigência e qualidade desejada ainda é um tema que instiga. Sem falar na indissociabilidade entre a escolarização e construção de possibilidades de inserção na vida social, como a questão do trabalho e da cidadania. Ou seja, pouco significa o acesso à escola de nível fundamental, se essa instituição não for capaz de garantir um trabalho com qualidade, que permita avanços na compreensão de mundo e nas possibilidades concretas para os indivíduos na sociedade, em outros níveis educacionais e no mundo do trabalho. (Meinerz & Caregnato, 2011, p. 58)

O processo de escolarização no Brasil configura uma expressão de sua história de contradições e de construção de desigualdades. Desde o princípio, o acesso foi para poucos, sendo que as classes econômicas mais baixas sempre ficaram a margem. Para se ter ideia desse quadro, apenas na década de 1990 que o país atingiu número significativo no que tange acesso à educação básica. No ensino superior, o caso é ainda mais grave. O acesso ainda é significativamente restrito, sendo que prioritariamente voltado para membros das classes economicamente privilegiadas, sendo que o acesso das demais classes ainda é bastante incipiente.

Oliveira e Barros (2010) relatam a trajetória histórica da escolarização no Brasil, pontuando a quem era dada a prioridade no acesso:

- I. Brasil Colônia: Educação ministrada pelos Jesuítas. Intenção de catequizar e colonizar. Depois, as reformas pombalinas, educação voltada para a aristocracia escravista. Aulas régias, professores concursados e educação voltada para meninos;
- II. Brasil Império: A nação se ocupava do ensino superior e secundário, enquanto as províncias, mesmo sem as devidas condições para isso, cuidavam das primeiras letras. Contradição social e no ensino, diante de um discurso de país livre. Escravos sem acesso à educação. Formação para o trabalho da plebe. O povo (burguesia e aristocracia) tinham acesso aos níveis mais altos de ensino;
- III. Brasil República: Presença das escolas modelos. Difusão do ensino primário para as classes privilegiadas. Ensino voltado para o trabalho para as classes menos favorecidas. Presença da figura do diretor na escola, sendo esse cargo exercido por homens, e à docência cada vez mais por mulheres, pois aos homens não interessava os baixos salários. A partir de 1920, o “otimismo pedagógico” com os escolanovistas;
- IV. Governos Populistas: Com a LDB 4024/61, a abertura para o ensino particular. O ensino para as classes populares, voltado para formação de mão-de-obra. Críticas dos movimentos sociais ao fato da escola ser cada vez mais seletiva e excludente. Destaque para os trabalhos de Paulo Freire, com a prática pedagógica partindo da realidade do aluno e a presença de críticas a realidade social;
- V. Governo Militar: Marcada pelo tecnicismo no ensino, pautada pela premissa da disciplinarização, da normatização, do alto rendimento e da eficácia pedagógica. Maior oferta de cursos superiores para elite, sobretudo em instituições particulares. Ensino técnico para as classes subalternas, exclusivamente para formação de mão-de-obra;
- VI. Redemocratização: Marcada pelos princípios presentes na Constituição Federal de 1988. Novas perspectivas com a LDB 9394/96. Ideia de universalização do ensino. Políticas públicas para minimizar os débitos históricos em educação.

Goldemberg (1993) apresenta os números da educação no período logo posterior a CF 88. Consta da matrícula de 80% dos alunos de 07 a 14 anos, fato que configurava um avanço. Porém, faixa muito pequena havia chegado ao 2º grau (atual ensino médio). Menor ainda o acesso dos jovens de 20 a 24 anos ao ensino superior, cerca de apenas 10%, número muito baixo se comparado a outros países da América Latina como Chile (18%) e Argentina (39%). O autor ainda destaca o pouco acesso ao pré-escolar (hoje faz parte da educação infantil), pois esse

acesso seria necessário principalmente às famílias de classes populares, com a demanda de deixarem os filhos na escola para poderem trabalhar.

Existe ainda uma demanda considerável a ser atendida para que o país atinja plenamente a universalização da educação. É pensar que, ainda em 2018 estamos falando em alunos sem acesso à educação básica. Se considerarmos o caso de acesso ao ensino superior – no que pese os avanços ocorridos a partir dos anos 90 – a questão é ainda mais latente. Nem discutiremos os casos das pós-graduações nesse estudo, cujo acesso é ínfimo.

Ao acessar à escola no Brasil, não se têm certeza de sucesso do aluno. Aí deparamos com as outras deficiências além do acesso. É aumentado o número de alunos matriculados, mas nem todos conseguem progredir satisfatoriamente. Aqui deparamos com as questões do fracasso escolar, nos altos índices de repetência e posterior evasão escolar.

Uma questão a ser enfrentada pelo Brasil é o ainda alto índice de repetência existente na educação brasileira. Sendo a repetência “o fenômeno da permanência na escola dos alunos retidos em determinada série, que vão se submeter a cursá-la novamente” (Gil, 2018, p. 6). Esses elevados números levam ao Brasil apresentar um índice de defasagem idade/série excessivo, ou seja, um alto número de alunos não consegue cursar a série adequada à sua idade devido as retenções.

Podemos utilizar aqui o conceito que Ferraro e Ross (2017) apresentam de “exclusão na escola”. Os autores, levando em consideração os dados apresentados no censo demográfico do IBGE de 2010, retratam o número de alunos que apresentam defasagem idade/série igual ou superior a 2 anos. Nos dados apresentados, dos estudantes de 08 a 12 anos de idade um a cada seis (um sexto) e 13 aos 17 anos um a cada cinco (um quinto) apresentam defasagem idade-série.

Quanto à frequência na série esperada, as taxas máximas, superiores a 60%, aos 4 e 5 anos, vão logo caindo, de forma um tanto irregular, para taxas entre 50% e 30%, e, finalmente, no grupo de idade correspondente ao ensino médio (15 a 17 anos), para taxas entre 30% e 20%. Mesmo que, em sua maioria, ingressem na série esperada, grande parte dos/as alunos/as sofre atraso nos estudos em consequência principalmente de reprovações (Ferrero & Ross, 2017, p. 20).

De Paula (2009) pondera sobre alguns dos fatores do fracasso escolar. O fato da escola não reconhecer seus saberes e conhecimentos, onde muitas vezes o papel do professor é apenas de repreender o aluno. Os alunos sentem-se desmotivados pela configuração da escola e suas relações. Consequência desses sentimentos são as reprovações e posteriormente a evasão escolar.

Luiz e Cerdeira (2015) discutem alguns dos fatores apontados como causadores do fracasso escolar. A questão socioeconômica, onde o aluno muitas vezes não têm condições de permanência na escola. A falta de orientação e participação da família. O governo que deveria se responsabilizar e engajar para um efetivo sucesso escolar. O fazer pedagógico da escola, que muitas vezes não consegue envolver o aluno, motivando para progredir nos estudos.

“Quando a escola só consegue educar parte de seus alunos, abandonando à própria sorte os demais, ela continua operando na educação como privilégio” (Jacomini, 2009, p. 561). A autora discute a cultura da reprovação, e a imputação de culpa no aluno, o que considera um erro grave. Trata ainda dos modelos atuais de progressão continuada e parcial, salientando que, erradamente, culpam essas formas pela baixa qualidade do ensino, fator que há muito já era presente na educação brasileira.

O fracasso escolar, além da reprovação, se materializa na evasão escolar. Muitos chegam a se evadir pela repetição de reprovações. Outros, predominantemente das classes desfavorecidas, deixam a escola para trabalhar, quando não conseguem conciliar as duas coisas. Alguns deixam ainda por não encontrar sentido na escola, assim que alcançam autonomia na decisão de se manter ou não estudando.

E essa produção de novos analfabetos se faz através da exclusão praticada pelo aparelho escolar. São vítimas dessa exclusão: 1) todos aqueles que são excluídos *in limite*, os que nem sequer chegam a ser admitidos no processo de alfabetização na idade de escolaridade obrigatória; 2) aqueles que, tendo sido admitidos, são posteriormente excluídos do processo; 3) aqueles que, ainda dentro do sistema de ensino, estão sendo objeto de exclusão no próprio processo de ensino através da reprovação e repetência e estão sendo assim preparados para a posterior exclusão do processo. A exclusão praticada no processo de alfabetização, através da reprovação e repetência, alimenta, no momento seguinte, através do que eufemisticamente se denomina de evasão escolar, o contingente dos excluídos do processo. (Ferrari, 1985, p. 49)

Discutidas as questões de acesso, permanência e êxito, surge ainda a questão sobre a qualidade da educação pública no Brasil. Necessário se faz aumentar o debate sobre o grau efetivo de aprendizagem dos estudantes no país e de se conseguir entender os possíveis condicionantes para os resultados atingidos na educação nacional.

Gusmão (2010) demonstra que o conceito de qualidade na educação apresenta versões bastante distintas. Como conceito subjetivo, depende dos valores que a instituição ou país possua, vai expressar sua diferenciação em relação a outrem. Há visões que concebem efetiva qualidade, como a aquisição de conhecimentos adquiridos através das medições objetivas, como também há outras que a definem como o alcance dos estudantes em entender as relações sociais vigentes e suas implicações no cotidiano.

Podemos entender uma educação de qualidade como aquela que consegue atingir seus objetivos. Trataremos educação de qualidade como aquela que consegue ir ao encontro dos objetivos presentes no espírito da CF 88 e da LDB 9394/96. Entendendo assim, educação de qualidade como aquela que consiga atingir universalização e democratização, além da formação do cidadão para a cidadania, o seguimento nos estudos mais avançados e o mundo do trabalho.

O *site* da revista Valor Econômico, de 06 de dezembro de 2010, traz uma análise das últimas notas da prova do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), que serve de parâmetro para comparação com alunos de outros países. Consta que os alunos brasileiros ainda possuem um desempenho abaixo da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Relata ainda que o país se encontra na 61<sup>o</sup> posição em leitura, 63<sup>o</sup> em ciências e 65<sup>o</sup> em matemática, num total de 70 países pesquisados.

Fato é que a escola pública brasileira não tem nos seus egressos, exemplos, em número satisfatório, de alunos que saíram com aprendizado elevado. Muitos são os fatores que contribuem para esse quadro. Alguns deles: Falta de qualificação dos professores, estrutura precária das escolas, currículo inadequado, falta de participação de toda comunidade escolar na resolução das deficiências educacionais, desmotivação dos alunos com a configuração da escola e outros.

Em países como o Brasil, a expansão do ensino público, se por um lado aumentou a oferta de vagas, por outro diminuiu a qualidade, reforçando indiretamente a rede privada, capaz de oferecer um ensino melhor. Com isto afunila-se a pirâmide na passagem para o curso secundário, mas também para o curso superior, principalmente nas melhores universidades públicas. (Fleury & Mattos, 1991, p. 72)

Discutimos o ambiente geral da educação no Brasil, destacando os grandes problemas estruturais presentes. Destaca-se sempre que estão acontecendo avanços, sobretudo a partir da década de 90. O déficit quanto ao acesso a educação básica cada vez mais está a caminho de uma resolução, porém para o ensino superior ainda existe precariedade de atendimento da população. Continuam as discussões no sentido de resolver as pendências com relação a permanência e êxito. Paralelamente a esse debate, sobra a questão quanto a melhoria necessária na qualidade no processo educacional brasileira.

## **Capítulo II – Resultados Das Políticas Públicas Para Educação No Brasil Durante o Período 1995 – 2010**

Contextualizamos o modelo de financiamento adotado no Brasil para o setor público, especificando como se dá o financiamento da educação nacional. Tratamos também dos governos de FHC e Lula, das realidades encontradas nas áreas políticas, social, econômica e educacional. Tratamos também de questões históricas que se configuram como desafios para a educação brasileira, que são as questões de acesso, permanência, êxito e qualidade na educação.

Nesse capítulo buscaremos contextualizar a realidade educacional mediante os números apresentados pelos governos em questão. Trataremos da realidade dos gastos realizados pelo governo federal para subsidiar a educação no período 1995 – 2010, os resultados de totais de alunos matriculados, os índices de desempenho escolar e a participação dos alunos brasileiros na avaliação do *Programme for International Student Assessment* (PISA).

## **2.1 Gastos com educação nos governos Lula e FHC**

O período de 1995 a 2010 trouxe várias mudanças no que tange ao financiamento da educação pública no Brasil. Na educação básica, o estabelecimento do FUNDEF, e posteriormente do FUNDEB, significou um impulso e uma garantia de atendimento a essa modalidade de ensino. Para os gastos do governo federal, a que peso o efeito da Desvinculação das receitas da União (DRU), os dois governos mantiveram o mínimo constitucional de 18% de gastos, empregando no ensino superior, ensino tecnológico e complementações ao ensino fundamental conforme disposto na legislação.

Para análise dos gastos totais nos dois governos, adotaremos o levantamento feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que é uma fundação pública, criada em 1964 e vinculada ao Ministério do Planejamento. O levantamento traz o Gasto Social Federal (GSF) com educação, com algumas implicações metodológicas.

Em sua Nota Técnica N° 9 (IPEA, 2012) detalha todo o gasto social federal para o período 1995-2010. Traz também questão sobre a prioridade macroeconômica, fazendo a relação do gasto social federal em relação ao Produto Interno Bruto. Os valores estão deflacionados para o período de dezembro de 2011.

O levantamento foi feito levando em consideração a área de atuação. Daí algumas discricionariedades presentes na investigação. Os valores referentes aos hospitais universitários estão presentes na função saúde, não sendo considerados então para a função educação. Quanto aos gastos com alimentação escolar, estão classificados na área Alimentação e Nutrição. Os temas transversais não foram destacados, pois os valores estão dispersos em áreas de atuação

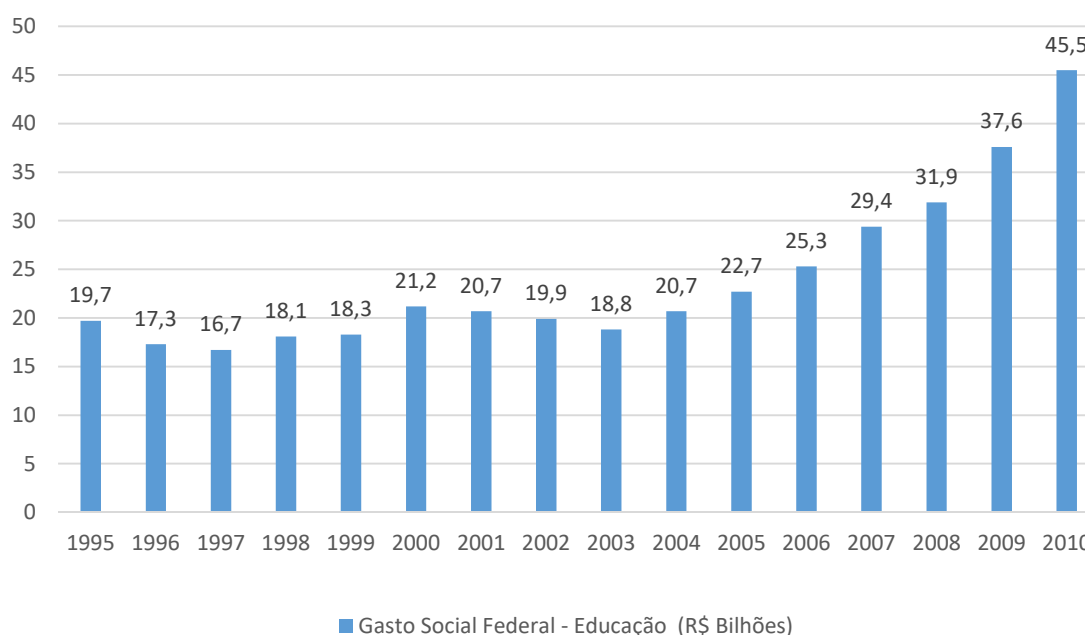
diferentes. Importante explicitar os critérios, pois outras metodologias vão apresentar resultados diferentes.

Ressalta-se ainda que a metodologia por área de atuação difere da que estabelece o gasto ministerial. Portanto, o resultado do Gasto Social Federal com educação não apresenta necessariamente a execução orçamentária do Ministério da Educação (MEC). “Essa distinção faz-se necessária porque, muitas vezes, dentro de um mesmo órgão governamental, convivem programas e políticas públicas que podem ser compreendidos como pertencentes a distintos temas sociais”. (IPEA, 2012, p. 3)

Os dados são retirados do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Sistema Integrado de dados orçamentários (SIDOR). O primeiro é um conjunto de sistemas, que centraliza e processa os dados da administração financeira e orçamentária dos órgãos federais. O segundo, traz um conjunto de informações sobre a estruturação orçamentária, provisionamento de receitas, despesas, distribuição das receitas públicas, permitindo aos órgãos de controle condições de examinarem o andamento da execução orçamentário/financeira do governo. Além do SIAFI e do SIDOR, os dados são retirados do IPEADATA, que é uma base de dados macroeconômicos, regionais e sociais do Brasil, cujos dados são públicos.

Na Figura 1, encontramos os dados dos Gastos Sociais Federais na área da educação no período 1995 a 2010.

Figura 1 - Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2010: Educação



Fonte: SIAFI/SIDOR/IPEADATA – Elaboração: IPEA (2012).

Os gastos com educação no ano de 1995 foram bastante significativos. Era o primeiro ano de governo de Fernando Henrique, com o país ainda em fase de recuperação econômica. O valor total dos gastos foi de 19,7 bilhões (valores constantes de dezembro de 2011). Esse valor é significativo, pois representou 0,95% do PIB nacional.

O biênio 1996/1997 apresentou uma queda nos recursos para educação. O desempenho ruim é incoerente com o momento, visto que havia consolidação do plano real, além de ser o período de início de vigência da LDB 9394/96, que apresentava e assegurava modalidades diferenciadas no financiamento da educação.

Aconteceu uma recuperação no ano de 1998, ano de eleições para a presidência da república. O aumento dos recursos se deve especialmente pela implantação do FUNDEF, que produziu seus efeitos orçamentários/financeiros nesse ano, sendo que assim aumenta a responsabilidade do governo federal com a complementação dos recursos ao ensino fundamental.

Os valores globais para o ano de 1999 permaneceram bem próximos, com leve aumento. Destaca-se que diminui a participação desses gastos em relação ao PIB. O ano foi de ápice da crise financeira, com o país passando por reestruturação na política econômica. O governo buscou a implementação das metas de superávit primário, o que diminui o gasto público em detrimento da garantia de recursos para pagamento das dívidas.

Em 2000, foi apresentado um cenário de exceção no segundo governo FHC. Além do aumento no valor global dos gastos em educação, que foi de 14% em relação à média dos últimos anos, o gasto foi maior também em relação a participação no PIB, com um aumento de 11%. Acentua-se que o país continuava a passar por instabilidades com relação a desvalorização da moeda e a tentativa de manter a inflação sob controle, além do crescente número de desempregados.

Os dois últimos anos foram marcados por progressiva queda em relação ao gasto do ano 2000. Além da queda no valor global, continua a queda em relação a participação no PIB, com percentuais de 0,83 e 0,76, respectivamente. Em 2002, houve o cenário de eleições presidenciais, o que tencionou os debates acerca da falta de maiores investimentos na área educacional.

O primeiro ano após a eleição de Lula é marcado pela continuidade da queda nos gastos em educação. Em 2003 foram gastos 18,8 bilhões, que representava 0,71% do PIB nacional. O ano iniciou com o dólar em alta, e o governo com a tentativa de controlar a inflação. Esse foi o primeiro ano sob a decisão da equipe econômica do governo de alterar a meta de superávit

primário de 3,75 para 4,25%, diminuindo o gasto público em relação a arrecadação. Pesa a favor do governo Lula o fato do mesmo ainda estar executando o orçamento planejado pelo governo anterior.

Em 2004 e 2005 houve leve aumento dos gastos totais. Marca aí o início de maiores investimentos, apesar de que a participação no total do PIB foi bastante tímida. Esses foram os anos de retomada do crescimento econômico, marcado pelas exportações e superávit na balança comercial brasileira. Diante do cenário positivo, poderia ter acontecido um aporte maior a área educacional.

O último ano do primeiro mandato de Lula marca o início de recursos mais significativos no Gasto Social Federal com educação. Foram gastos 25,3 bilhões, e com aumento de participação no PIB de 5% em relação ao ano anterior. A economia no Brasil passava por um momento excelente, apesar da instabilidade da moeda ocasionada pelo período eleitoral. O governo também acenava com investimentos ainda maiores para o próximo ano, com o lançamento do PAC. Em 2006 foi aprovada ainda a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, que programava uma atuação maior do governo federal na complementação dos recursos para a educação básica, sendo que o fundo agora também contemplaria para os próximos anos a educação infantil e o ensino médio.

O início do segundo mandato de Lula foi o ano de consolidação e aumento dos gastos públicos em educação. Ano de lançamento do programa REUNI, além da legislação que regulamentava o FUNDEB. Os investimentos do Programa Expandir e o processo de interiorização dos CEFETs também impactaram. O aumento dos gastos foi 16,2%, com um aumento em relação a participação no PIB de 9%. Esses aumentos foram possíveis devido ao forte investimento público, fruto da mudança econômica do governo, além de um momento de comércio exterior bastante favorável ao país.

A crise econômica financeira do *subprime* também atinge a economia brasileira em 2008. Apesar de o impacto ter sido menor, pela estrutura mais conservadora do setor financeiro do país, além das medidas adotadas pelo governo, houve retração na economia. Todavia, os gastos com educação foram cerca de 9% maiores que no ano anterior, impulsionado pelas ações na educação citadas anteriormente. Porém, com relação ao PIB, a participação foi a mesma que no ano anterior.

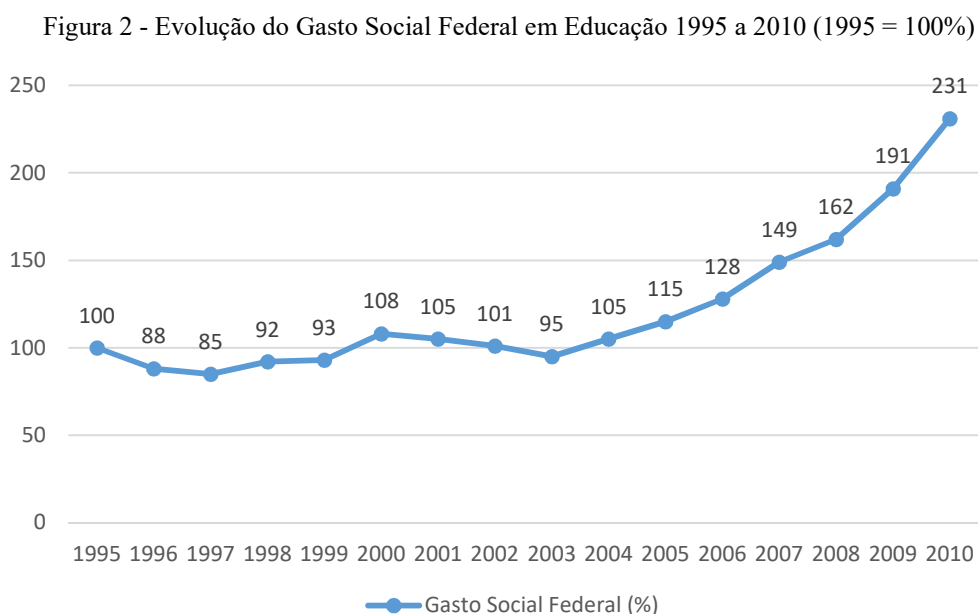
Com o sucesso das medidas propostas para enfrentamento da crise, e com a continuidade das ações desenvolvimentistas assumidas para o segundo governo, além do aquecimento da economia com os incentivos ao consumo interno, os gastos com educação também aumentaram

consideravelmente em 2009. Foram gastos 18% a mais com relação a 2008, aumentando também a participação no PIB em cerca de 16%.

Aconteceu aí a aceleração das políticas em questão. Os investimentos na reestruturação e expansão das Universidades federais, junto a criação da Rede Federal de Educação Científica e Tecnológica, acontecendo o aumento dos Campus dos Institutos Federais, além dos repasses mais vultuosos para o FUNDEB justificam o aumento considerável nos gastos. Estimativa da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (SEGES) é que aí se consolida o aumento do número de profissionais da educação, com a contratação de 29 mil profissionais para a área, sendo 14 mil docentes.

O pico do Gasto Social Federal em educação aconteceu em 2010, último ano de governo do segundo mandato do presidente Lula. O gasto total foi de 45,5 bilhões de reais, representando um aumento de mais de 21% em relação a 2009. Comparando o percentual do PIB do Gasto Social Federal em educação, o aumento foi de aproximadamente 9%. Mesmo sendo este um ano eleitoral, com alguma oscilação na moeda, o governo conseguiu continuar a escalada de aumento do Gasto Social Federal. A política de expansão das Instituições Federais de Ensino, sendo de nível superior e tecnológica continuava sendo executada, e o aporte ao FUNDEB também foi maior.

A evolução dos Gastos Sociais com educação aparece disposta no gráfico ilustrado na Figura 2. Os dados são extraídos do levantamento feito pelo INEP presentes no gráfico da Figura 1.



Fonte: IPEA (2012) – Elaboração: Própria.

Ao analisar a evolução dos gastos com educação, podemos ver que essa se deu de forma bastante irregular durante o governo FHC. Assim, a continuidade de programas de longa duração ficava comprometida em alguns casos. Algumas quedas foram bastante significativas como, por exemplo, no ano de 1997.

Além do primeiro ano de governo de FHC, os dois melhores momentos foram 2000 e 2001, onde os recursos foram maiores que no período inicial. A questão é que, a partir de 2000, o que se viu foi uma redução dos gastos em números absolutos, que incidiu inclusive no primeiro governo de Lula, no ano de 2003.

Nos governos de Lula – 2003 a 2010 – os gastos não se dão de forma irregular, mas de maneira linear e crescente. A elevação dos gastos se dá de maneira mais conservadora durante o primeiro governo, se compararmos com o segundo. A partir do segundo governo há uma aceleração dos gastos, culminando com um gasto no ano de 2010 maior que o dobro se considerarmos o ano de 1995. Considerando o ano de maior gasto social federal com educação do governo FHC, que é 2000, ainda é menos da metade do gasto efetuado em 2010.

Apesar do aumento total nos gastos do governo federal no período 1995-2010, a participação do governo central no montante total de gastos com educação no país ainda é bastante pequena. Castro (2007) demonstra um quadro complexo dos gastos com educação no Brasil, discriminando a participação de cada ente da federação no montante do dispêndio educacional. Segundo o autor, a participação da União nos gastos diretos com educação no período 1995-2005 foi em média de 24% do total. Essa estimativa não leva em conta as transferências constitucionais obrigatórias a estados e municípios, pois estes são recursos contabilizados como dos entes em questão.

Falcão (2015) destaca o aumento que os estados e municípios têm em relação aos Gastos Sociais em educação. Os efeitos do FUNDEF e, posteriormente do FUNDEB garantiram um aumento percentual considerável da participação de estados e municípios nos gastos totais. O aumento mais significativo aparece nos municípios, principalmente no período de 2006 a 2010, que compreende o segundo governo Lula e primeiros anos de efeitos financeiros do FUNDEB. Mendonça (2002) tece crítica sobre a metodologia de descentralização que responsabiliza estados e municípios a terem maioria da responsabilidade sobre a educação básica, além de criticar a covardia do governo FHC de não ter assumido compromissos de ampliar a participação da educação no PIB no Plano Nacional de Educação (PNE) elaborado durante seu governo:

Ao eximir-se do financiamento das metas que poderiam, de fato, imprimir um novo rumo a educação nacional, a União repete, nesse instrumento, a lógica que têm repetido em outros mecanismos legais. Ao abdicar de sua condição provedora, desobriga-se da execução das políticas sociais, responsabilizando estados e municípios por essas tarefas. Para dar um contorno de legitimidade a essa verdadeira deserção, amplia e ressignifica conceitos como o de descentralização e autonomia, jogando a responsabilidade pelas tarefas sociais para a própria sociedade e, incentivando parcerias e voluntariado, sem jamais abrir mão, no entanto, de centralizar decisões. (Mendonça, 2002, p. 50)

### ***2.1.1 Relação de gastos com educação e aplicação do mínimo constitucional obrigatório***

Interessante também verificar, se os governos cumpriram o mínimo constitucional obrigatório. Segundo a CF 88 o governo federal deve aplicar no mínimo 18% da receita de impostos com educação. Isso não é um impeditivo que seja gasto valor maior, porém esse percentual mínimo de vinculação garante um padrão mínimo de investimento nessa área, ficando a cargo dos órgãos de controle e da sociedade a averiguação se está sendo cumprido o mínimo constitucional.

Art 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos que dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (Constituição do Brasil, 1988)

A vinculação de recursos é uma tentativa de garantir que exista um percentual mínimo de recursos aplicados na educação. Por entender que esse é um direito social, importante para o desenvolvimento das pessoas, os constituintes de 1988, aumentaram esse percentual. Essa foi uma conquista, que contou com debates com os movimentos sociais vinculados à educação.

Na história do Brasil já houve momentos em que essa vinculação foi menor. Isso refletia o ideário que dominava os governos na época. Aconteceu, inclusive, que suprimissem do texto constitucional a vinculação para despesas com educação, como foi no caso dos governos militares. Podemos dizer que o texto constitucional vigente, no que tange ao financiamento da educação pública, representa um avanço.

Porém, na prática, ainda existem carências de aporte de recursos por parte do governo no financiamento da educação. Faz parte da luta histórica dos movimentos sociais por um aumento que dê sustentabilidade às instituições de ensino públicas. Torna-se luta política, em contradição aos que defendem uma política macroeconômica que segue o pressuposto da

diminuição dos gastos públicos totais. Sobre esse embate político, Fávero (2001) cita o pensamento de Melchior:

A política de vinculação de percentuais mínimos sempre teve um sentido discricionário-idealizante: toda vez que o investimento em educação se aproximava do quantum estabelecido, surgia a tendência de elevá-lo. Buscava-se através dessa medida, investir cada vez mais, assegurando, porém, um mínimo discricionário, mas altamente educativo, que demarcava uma meta a ser cumprida e incentivava os esforços para atingi-la ou ultrapassá-la. Por outro lado, garantia, por seu fundamento legal, uma prioridade permanente para o setor educacional, protegendo-o das mudanças de políticas adotadas, principalmente, pelos representantes do poder executivo. (Fávero, 2001, p. 250)

O governo Fernando Henrique estabeleceu um artifício que driblava a vinculação constitucional. Criou em 1994 o Fundo Social de Emergência, permitindo que o governo deixasse de executar até 20% da receita de impostos – após as transferências obrigatórias – em educação. Seguiram outros dispositivos, como o Fundo de Estabilização Social e finalmente, a Desvinculação de recursos da União. A argumentação do Governo Federal à época era a de que necessitava estabelecer esses mecanismos para garantir a estabilização financeira.

Esse efeito durou até o governo do presidente Lula, que só aprovou sua extinção em 2009, porém com redução em 2009 e 2010, onde o último ano que apresentaria efeitos da DRU seria 2011.

Dias (2011) descreve no Quadro 2 a vigência de cada uma das legislações que permitiram a desvinculação dos recursos para educação.

Quadro 2 - Desvinculação de Receitas da União 1994-2011

<b>Denominação</b>	<b>Dispositivo</b>	<b>Vigência</b>
Fundo Social de Emergência (FSE)	ECR n° 1/1994	1994 e 1995
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC n° 10/1996	1996 1º sem. 1997
FEF - Prorrogação	EC n° 17/1997	2º sem. 1997 a 1999
Desvinculação de Receitas da União (DRU)	EC n° 27/2000	2000 a 2003
DRU – Prorrogação 1	EC n° 43/2003	2003 a 2007
DRU – Prorrogação 2	EC n° 56/2008	2008 a 2011

Fonte: Dias (2011).

Existe a estimativa de que, com a ação da DRU, a educação tenha perdido cerca de 100 bilhões de reais. Esse é um desfalque significativo, que poderia fazer total diferença no desenvolvimento da educação nacional. O ministro da educação no segundo governo Lula, Fernando Haddad, considerou como um avanço do governo a extinção da DRU. O problema é que, já poderiam ter adotado tal postura, sendo que o país, no período 2006-2010 obteve

sucessivamente altas arrecadações, não tendo assim a necessidade de suprimir valores que seriam destinados à educação para atender necessidades diversas.

Pinto (2009) relata sobre as perdas para o período 2000-2007 com a DRU, e as possibilidades de aplicação dos recursos que não foram aplicados em MDE:

Como se sabe, a DRU reduz a base da receita líquida de impostos sobre a qual se afere o cumprimento da vinculação, por parte do governo federal. Assim, quanto menor o valor desta base, mais fácil fica para o governo federal atingir os percentuais mínimos da Constituição Federal. Essa perda para a educação foi superior a 30% no período estudado. Para se ter um exemplo do que essa perda representa, se a vigência da DRU não tivesse sido prorrogada pelo governo Lula, o MEC, em 2007, deveria ter aplicado um adicional de R\$ 6,3 bilhões com MDE, o que permitiria mais do que dobrar a complementação da União para com o Fundeb, ampliando o seu valor mínimo e reduzindo as disparidades regionais. (Pinto, 2009, p. 336)

Importante salientar que, nas consulta aos demonstrativos oficiais de despesas do Governo Federal, os dados que indicam o efeito da DRU ou algum dos seus antecessores, não são demonstrados como contas redutoras do orçamento da educação, mas sim como pertencentes ao grupo de despesas educacionais. Essa prática leva a crença para os leigos que o recurso foi efetivamente gasto com educação, o que entendo ser algo prejudicial ao que se refere a transparência da informação pública.

O Quadro 3 apresenta os percentuais das receitas tributárias investidas em educação. Os dados foram retirados dos demonstrativos presentes no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Fazenda.

Quadro 3 - Percentual dos recursos provenientes da arrecadação tributária gasta com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (1995-2010)

95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
19,1	22,1	21,6	19,6	18,9	20,5	19,2	19,5	20,2	19,4	24,9	26,6	18,5	18,9	20,8	19,4

Fonte: STN (2018) – Elaboração: Própria.

Percebe-se que os valores mínimos constitucionais foram observados durante todo o período estudado. Existem discussões acerca das metodologias diferentes entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e a STN com relação ao levantamento das despesas e que apresentam resultados divergentes. Não adentraremos nessa discussão, pois “constatou-se que esta diferença não interferiu nas conclusões sobre o cumprimento da aplicação mínima em educação, em todos os anos da análise”. (Silva, Platt & Cruz, 2015, p. 14)

A importância dessa constatação é salientar a urgência de um aporte ainda maior para a educação por parte do governo federal. O mínimo tem sido garantido (descontando-se as

aplicações das desvinculações de recursos), porém ainda há precariedade de atendimento. É entender as discussões de Fávero (2011) que pontua sobre a necessidade de sempre lutar pelo aumento do percentual mínimo estabelecido constitucionalmente, a fim de garantir um atendimento cada vez mais robusto.

### ***2.1.2 Relação de gastos com educação e percentual do PIB***

A luta dos movimentos sociais ligados à educação e de vários dos profissionais da educação está em que exista um parâmetro para que seja garantida uma metodologia de financiamento que possa, de maneira mais eficaz, dar as condições orçamentárias e financeiras de subsidiar a educação. A vinculação dos 18 e 25% (excetuando os estados que garantiram em suas constituições percentuais maiores) têm se mostrado insuficiente para a garantia de um atendimento com qualidade.

Percebe-se que existe uma aplicação, na maioria das vezes, dos percentuais mínimos constitucionais. Não se pode, contudo, afirmar que o percentual é aplicado sempre. Existem denúncias pelo país de estados e municípios que não cumprem com esses valores mínimos, porém já se atinge fiscalizações crescentes por parte do Ministério Público (MP) e dos Tribunais de Contas dos Municípios (TCM) com o intuito de mitigar e acabar com descumprimentos das vinculações. A constatação é que se faz necessário outra forma de se garantir subsídios para a educação.

No Brasil, há a defesa da vinculação de parcela mínima do Produto Interno Bruto na educação pública nacional. A defesa desse instituto já esteve presente na discussão do Plano Nacional da Educação 2001-2010, que a época chegou a estabelecer a meta de 7% do total do PIB para o financiamento da Educação, porém foi vetado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso.

O argumento é que, vinculada ao PIB, a disponibilidade de recursos para educação cresceria de maneira significativa. Outra questão é que a arrecadação dos impostos vinculados tem ficado abaixo do aumento do PIB. Ressalta-se ainda a necessidade das despesas com educação ocuparem um lugar mais significativo nos gastos totais do país, pois quando esse cenário se manifestar se concretizará o espaço que essa área precisa ter no país.

O Plano Nacional de Educação vigente (2010-2020) estabelece um percentual a ser alcançado de 7% do total do PIB a ser gasto com educação dentro dos primeiros cinco anos e de 10% ao final do decênio. Essa é uma conquista dos movimentos sociais que lutam pela

educação, que se configura uma realização para todo o país e uma perspectiva de um futuro com resolução dos déficits históricos que marcam o Brasil.

Monlevade (2014) pontua sobre a questão que se põe a priori sobre a aplicação de percentual mínimo do PIB a ser investido na educação, que é de uma metodologia que garanta que a disponibilidade de recursos seja efetivamente majorada. Apresenta a questão de que, se não houver forma de garantia mínima, a vinculação ao PIB pode significar inclusive redução dos recursos disponíveis, sendo necessário criar dispositivos para que não ocorra esse indesejado efeito.

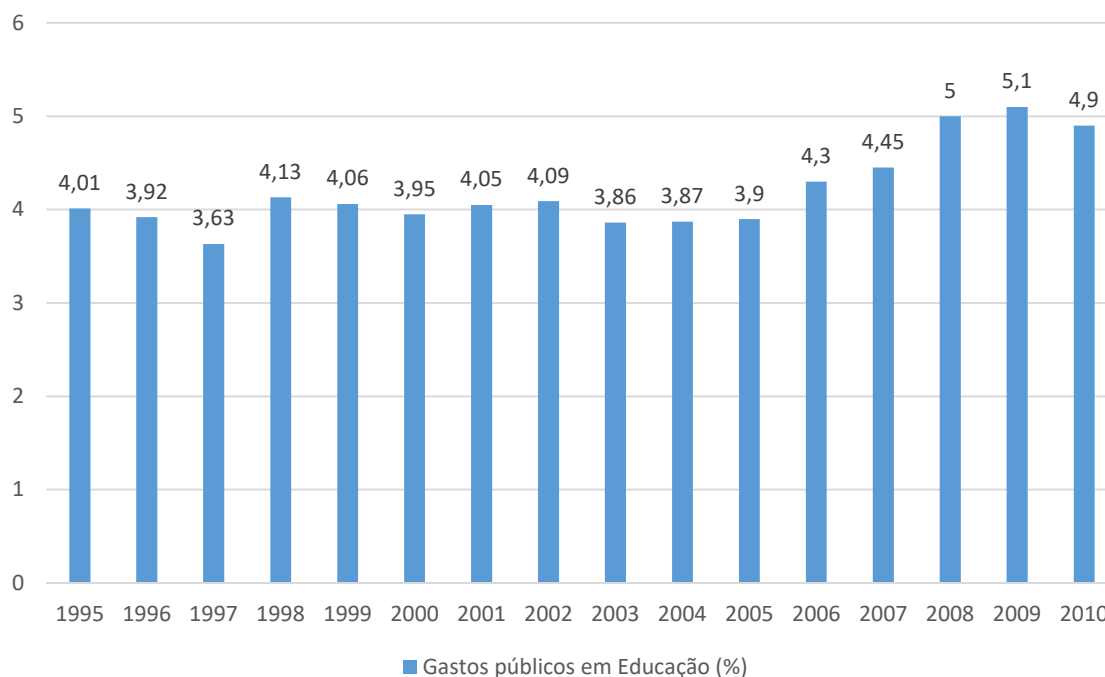
Castro e Carvalho (2013) apresentam cenários em que, modificando o financiamento da educação, atinja, num primeiro momento, o percentual de 7% estimado para gastos educacionais e, numa projeção futura, os 10%. A metodologia se baseia em uma espécie de reforma tributária, com adição dos recursos provenientes dos *royalties* do pré-sal, com destinação de 50% destes para o setor educacional.

Da mesma forma, Monlevade (2014) propõe mudanças na forma de financiamento para a área educacional, com o fim de atingir o percentual demandado pelo novo PNE. A proposta também se assemelha a uma mini-reforma tributária, que confirma a possibilidade de atingir os 10% para aplicação na educação. Propõe a vinculação de recursos das contribuições sociais também para área da educação, de forma progressiva. Outra questão que indica como possibilidade é a revisão do percentual do salário-educação, que já há muito tempo está no valor de 2,5%.

Castro e Carvalho (2013), porém, ponderam sobre a complexidade que é produzir uma reforma tributária. Pontuam que o resultado das arrecadações federais já é objeto de disputas políticas dos vários segmentos, além das estratégias que sempre se apresentam de desvinculação de receitas, como também estratégias de se privilegiar as contribuições sociais, pois hoje essas não possuem vinculações da mesma proporção que os impostos. Assim, pode-se entender que as propostas apresentadas são possibilidades reais, porém a aplicabilidade é bastante complicada em um país como o Brasil.

No gráfico ilustrado na Figura 3 perceberemos a dinâmica dos gastos com educação como percentual do PIB. Os valores considerados são dos gastos totais públicos com educação, considerando-se assim os gastos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Figura 3 - Participação dos gastos públicos em educação como percentual do PIB (1995-2010)



Fonte: IPEA (2011).

Interessante notar que, durante o período de 1995-2005, o percentual do PIB ficou algo em torno de 4%. Note-se que, durante esse período, o aumento dos gastos com educação apenas acompanhou o crescimento da economia (Castro & Carvalho, 2013). Assim, mesmo que ao verificarmos o real crescimento nominal, este nada mais foi do que o reflexo do aumento da economia nacional.

Houve aumento real no período compreendido nos anos de 2006-2010. Compreende o período do último ano do primeiro mandato do presidente Lula e o todo o segundo mandato. Em análise dos acontecimentos nacionais, temos o bom momento econômico, capitaneado pela posição mais desenvolvimentista da economia, aliado ao bom momento nas exportações nacionais, conforme já relatado no Capítulo I.

Os gastos maiores nesse período refletem também as ações educacionais adotadas pelo governo nesse período. Existe aí a nova metodologia do FUNDEB, com repasses maiores por parte do governo federal ao fundo. Além disso, há os investimentos nas expansões das universidades federais e dos Institutos Federais/Escolas Técnicas. As ações de expansão exigiram investimento ainda maior do governo, além da disponibilidade de recursos maiores para os gastos com custeio das novas unidades de Universidades e Institutos Federais.

### **2.2.2 Ampliação do acesso à escola: Número de matrículas na educação infantil, ensino fundamental e médio e ensino superior**

Nessa seção, apresentaremos o número de matrículas na Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino médio e Ensino Superior durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso e os dois Governos de Luiz Inácio Lula da Silva.

Os dados são retirados dos Censos Escolares de 1995 a 2011 (apresenta aprovados, reprovados e alunos que abandonaram em 2010). O Censo Escolar é um levantamento de dados estatísticos-educacionais, realizado anualmente pelo Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação. São levantados dados sobre número de matrículas, funções docentes, nível de formação dos professores, infraestrutura das escolas, índices de aprovação, reprovação e mobilidade (abandono) escolar.

#### **2.2.2.1 Educação infantil**

Os dados referentes a educação infantil compreendem as duas etapas principais dessa modalidade educacional. Estão elencados aí os dados referentes a matrículas em creches e nas modalidades de pré-escola. Os dados foram retirados de levantamentos do Censo Escolar, feito pelo Ministério da Educação.

O número de matrículas no período dos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso é apresentado no Quadro 4.

Quadro 4 - Matrículas na Educação Infantil - Período 1995 a 2002 (valores em mil)

<b>Ano</b>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Matrículas (em mil)</b>	4150	4210	4420	4483	5067	5338	5912	6130

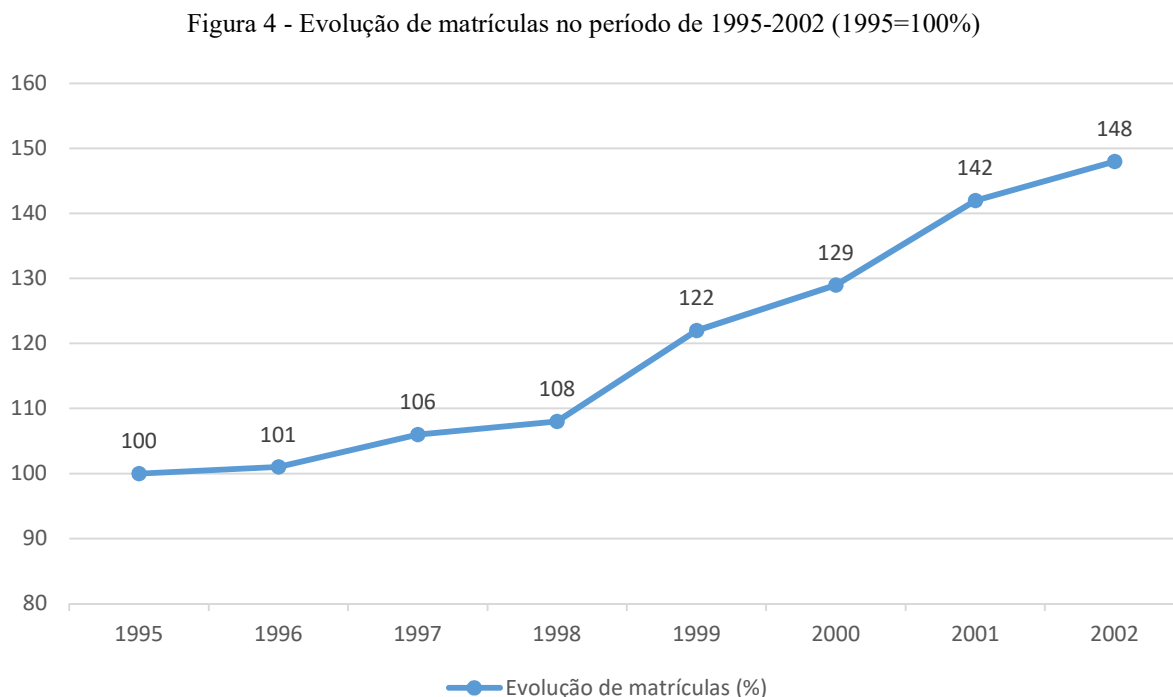
Fonte: MEC/INEP (Censo Escolar 1996 – 2003) – Elaboração: Própria.

Note-se que houve aumento significativo de matrículas nesse período. A educação infantil é responsabilidade exclusiva dos municípios, que a financia através dos recursos oriundos dos repasses da União, Estados e de sua arrecadação própria.

Destaque-se o número de crescimento, visto que no período o que vigorou foi o FUNDEF, sendo que o enfoque desse fundo foi exclusivamente o ensino fundamental, não

existindo aí um aporte maior por parte do governo central. O financiamento da educação infantil durante a vigência do fundo foi exclusivamente dos municípios, que conseguiram atingir um número significativo de aumento nas matrículas totais.

O gráfico apresentado na Figura 4 mostra a evolução das matrículas no período 1995-2002.



Fonte: MEC/INEP (Censo Escolar 1996 – 2003).

No Quadro 5 estão os dados do período do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Houve uma mudança de abordagem no financiamento da educação nesse período. Com a entrada em vigor do FUNDEB, a educação Infantil passa também a ser contemplada com os recursos do fundo, além do ensino médio.

Nesse período também ocorreu um aumento significativo do número de creches para atendimento das crianças. Essa é uma demanda que aumentou significativamente, pois ocorreu redução significativa no desemprego, com a criação de milhares de empregos formais, além da constatação que não aconteceu diminuição nos empregos informais. Assim, os pais ocupavam-se de trabalhar, necessitando de vagas em creches. Apesar do crescimento no número de matrículas, ainda existe uma grande defasagem no que se refere ao atendimento das creches.

Os números apresentados são retirados do Censo Escolar. São considerados aqui os números de matrículas em creches e na pré-escola. O período é de 2003 a 2010, compreendendo assim os dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Quadro 5 - Evolução no número de matrículas (2003-2010)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Matrícula (em mil)</b>	6393	6903	7205	7016	6509	6719	6762	6756

Fonte: MEC/INEP (Censo Escolar 2004 – 2011).

Os números de matrículas da educação infantil no período 2003-2010 foram bastante irregulares. O pico de matrículas foi no ano de 2005, para depois oscilar em 2006 e 2007, voltando a crescer no período seguinte.

Comparando o período de maior número de matrícula do governo FHC com o de maior número de matrículas nessa modalidade no período do presidente Lula, o aumento no número aproxima-se de 18%. Comparando-se a média total de matrículas, há um avanço no número de alunos matriculados no período 2003-2010 em comparação com 1995-2002.

Importante ressaltar aqui o aumento no número de atendimentos de alunos nas creches nesse período. O Quadro 6 mostra, do total de matrículas da educação infantil no período dos dois governos de Lula, as quantidades de matrículas nas creches e na pré-escola.

Quadro 6 - Matrículas na educação infantil (2003-2010)

Ano	Total	Creche	Pré-escola
2003	6.393.234	1.237.558	5.155.676
2004	6.903.234	1.348.237	5.555.525
2005	7.205.013	1.414.343	5.790.670
2006	7.016.095	1.427.942	5.588.153
2007	6.509.868	1.579.581	4.930.287
2008	6.719.261	1.751.736	4.967.525
2009	6.762.631	1.896.363	4.866.268
2010	6.756.698	2.064.653	4.692.045

Fonte: MEC/INEP (Censo Escolar 2004 - 2011).

Desse Quadro, importante notar o comportamento das matrículas da pré-escola. Depois de aumentar o número nos anos de 2003 a 2005, acontece um sucessivo decréscimo de alunos matriculados ano após ano até o final do segundo governo do presidente Lula, em 2010.

Comportamento inverso ocorre nas matrículas das creches. Aí o acréscimo acontece em todos os anos dos dois governos de Lula. Comparando o primeiro ano, 2003, ao último, 2010, chega-se a um aumento de quase 67% do total de crianças nas creches. Nesse sentido, podemos notar aí um avanço considerável.

#### *2.2.2.2 Ensino Fundamental*

O ensino fundamental é a segunda etapa da educação básica. Dá-se após a educação infantil e antes do ensino médio. Nele se dá a alfabetização e o primeiro contato com as ciências. Esse era o antigo 1º grau, até a mudança da nomenclatura para a atual.

Ao discutir os números dos governos Lula e FHC, no que tange ao número de matrículas, temos algumas situações distintas. A situação do ensino fundamental demonstra uma situação bastante específica, pois esse nível possuía um número já elevado de alunos matriculados desde o fim dos anos 80, além de possuir número de vagas já suficientes para atender a demanda nacional.

Primeiro, o ensino fundamental foi prioridade para o governo FHC. Isso se reflete na metodologia de criação do FUNDEF que destinou recursos para o ensino fundamental, com complementação da União, porém não incluiu a educação infantil e o ensino médio. Essas duas modalidades ficaram a cargo dos municípios e estados respectivamente.

Ressaltamos essa condição de prioridade em um contexto que, sob a perspectiva da criação de novas vagas, para o ensino fundamental não era uma situação que se aplicava, já no início do governo FHC. As escolas municipais e estaduais já conseguiam suprir a demanda de maneira satisfatória.

Obviamente, esse nível de ensino possuía vários problemas na época. Podemos citar: alto nível de alunos fora da escola, apesar da existência de escolas; falta de estrutura nas escolas; baixa remuneração dos profissionais de educação; altos índices de evasão e repetência e baixa qualidade no ensino.

Dos problemas citados, destacamos os índices de evasão, repetência e crianças de 07 a 14 anos ainda fora da escola. Percebe-se aí o motivo de, apesar da disponibilidade de vagas, o governo investir nesse nível de ensino. Se poucos alunos concluíam dentro da idade certa, e outros então ainda fora de sala, não poderia se priorizar o ensino médio no primeiro momento, pois não se atendia nem a escolarização nas séries primárias.

Fruto dessas deficiências era o elevado número de analfabetos existentes no país. E a luta no princípio da década de 90 era pela erradicação do analfabetismo no Brasil, aí prioriza-

se as fases de primeira escolarização, no ensino fundamental. De certa maneira, aconteceram avanços na questão do trabalho para diminuição e no sentido de se erradicar o analfabetismo.

Oliveira (2007) reforça a afirmativa sobre o fato da criação de vagas para o ensino fundamental não ser uma pauta da análise dos governos FHC e Lula, pois desde o final da década de 80 já se avançara na disponibilização de vagas para essa etapa:

Apesar da necessidade de ainda se incorporar ao sistema educacional, em 2002, aproximadamente 3% da população na faixa etária de 7-14 anos de idade (algo em torno de 800 mil crianças<sup>10</sup>), é interessante observar que, desde o final da década de 1980, quantitativamente, havia vagas no ensino fundamental para toda a população na faixa etária. A rede física já comportava toda a população escolarizável, entretanto, a entrada tardia na escola ou as múltiplas reprovações faziam com que alunos que deveriam estar mais adiantados em seus estudos ocupassem, ainda, os bancos escolares em séries anteriores às adequadas. Dada a situação atual, com a oferta de 18% de vagas (aproximadamente seis milhões de estudantes) a mais do que a população na faixa etária, ao se regularizar o fluxo (entrada = saída com sucesso) haverá capacidade adicional de absorção de alunos em outras etapas da educação básica. (Oliveira, 2007, p. 669)

No período desse estudo, o ensino fundamental passou por mudanças significativas, com o aumento do número de anos para sua conclusão. Anteriormente, o ensino fundamental era de oito anos, o que começou a mudar durante o ano de 2005. Nesse ano foi instituída a lei nº 11.114, de 16 de maio, que tornou obrigatória a matrícula das crianças de 06 anos de idade no ensino fundamental. As crianças dessa idade cursavam, até então, o que era o pré-escolar, uma etapa específica da educação básica, onde se tinha uma sistematizada etapa de iniciação de alfabetização.

Em 06 de fevereiro de 2006, entra em vigor a Lei nº 11.274, que ampliou o ensino fundamental para nove anos, com a matrícula das crianças de seis anos de idade. Os sistemas tinham até o ano de 2010 para se adaptarem a nova configuração do ensino fundamental. Houve mudanças no currículo para a efetivação da nova proposta de ensino que seria empregada no formato com mais anos.

Apresentaremos as matrículas totais dos alunos no ensino fundamental, resguardando que não será feito por série, pois possuem estruturas diferentes a partir do ano de 2006. Os dados referentes aos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, período 1995 a 2002, são apresentados no Quadro 7 e no Quadro 8 estão os dados referentes aos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva, período 2003 a 2010.

Quadro 7 - Número de matrículas no Ensino Fundamental - 1995 a 2002 (valores em mil)

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Matrículas</b>	32.544	33.131	34.229	35.488	35.453	35.439	35.298	34.947

Fonte: MEC/INEP (Censo Escolar 1996 - 2003).

Quadro 8 - Números de matrículas no Ensino Fundamental - 2003 a 2010 (valores em mil)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Matrículas</b>	34.438	34.253	33.879	33.282	32.122	32.813	31.705	31.005

Fonte: MEC/INEP (Censo Escolar 1996 - 2003).

### 2.2.2.3 Ensino Médio

O ensino médio compreende três anos de ensino, que são os últimos anos da educação básica, antecedendo a educação superior. Também é chamado de ensino propedêutico. No que se refere a educação nacional, representa bastante preocupação, pois o país demanda a ampliação da oferta de vagas, além de possuir um índice elevado de reprovação e evasão escolar.

Nos Quadros 9 e 10 são apresentados os dados referentes ao número de matrículas no ensino médio nos períodos de 1995-2002 e 2003-2010, respectivamente.

Quadro 9 - Número de matrículas no Ensino Médio - 1995 a 2002 (valores em mil)

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Matrículas</b>	5.313	5739	6.405.057	6.962	7.127	7.513	8398	8783

Fonte: MEC/INEP (Censo Escolar 1996 -2003).

Quadro 10 - Número de matrículas no Ensino Médio - 2003 a 2010

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Matrículas</b>	9.072.942	9.169.357	9.031.302	8.906.820	8.369.369	8.366.100	8.337.160	8.357.675

Fonte: MEC/INEP (Censo Escolar 2003 - 2011).

### 2.2.2.4 Ensino Superior

Apesar de apresentar um considerável número de aumento de vagas, esse foi um nível de educação que historicamente foi bastante restrito. Falta número de vagas, sobretudo vagas públicas, que são gratuitas.

Os números compreendem alunos da rede pública e da privada, que foi durante muito tempo a que possuía maior número de alunos, seja no primeiro momento por ser mais voltado

para as elites, seja num segundo momento, em que obteve aporte financeiro do setor público na ordem de isenções fiscais para disponibilizar vagas ociosas a alunos de classes menos favorecidas.

Nos Quadros 11 e 12 são apresentados os dados referentes ao número de matrículas no ensino superior nos períodos de 1995-2002 e 2003-2010, respectivamente.

Quadro 11 - Número de matrículas no Ensino Superior - 1995 a 2002

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Matrículas</b>	1.759.703	1.868.529	1.945.615	2.125.958	2.369.945	2.694.245	3.036.113	3.520.627

Fonte: MEC/INEP (Censo Escolar 1995 - 2003).

Quadro 12 - Número de matrículas no Ensino Superior - 2003 a 2010

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Matrículas</b>	3.936.933	4.223.344	4.567.798	4.883.852	5.250.147	5.808.017	5.954.021	6.379.299

Fonte: MEC/INEP (Censo Escolar 2003 - 2011).

### 2.3 Número de evasão e repetência

Uma grande questão que aflige o Brasil, como já pontuado e apresentado nos números da seção anterior, é o acesso a educação. Podemos dizer que em alguns níveis, como o fundamental e o médio, já houve considerável avanço, atualmente já se aproximando da universalização de acesso em alguns casos.

Mas além do acesso, ainda é carente a questão da permanência e êxito. O número de alunos aprovados aumentou, porém as taxas de reprovação e abandono (evasão) ainda são altas no país. Os governos já lançaram estratégias diversas, dentre elas a progressão parcial, no sentido de diminuir o número de reprovações e da evasão oriunda das sucessivas reprovações.

Nos Quadros 13 e 14 destacamos os índices de aprovação, evasão e repetência durante o período de estudo. Os dados são retirados do censo escolar (1995 a 2011), que já apresentam alguns desses números. Destaque-se que não consideramos a movimentação por transferência como abandono, mas o resultado final desses alunos no encerramento do ano escolar. Essa ressalva se deve a esse número aparecer no censo na parte de mobilidade escolar, e que algumas pesquisas dão destaque a esses alunos em seção diversa. A opção adotada é considerar o resultado obtido pelos mesmos no final do ano letivo, ou até o devido abandono registrado.

São apresentados os dados para o ensino fundamental e médio. A prioridade para esses dados se deve ao fato de no período desse estudo, governos Lula e FHC, essas questões eram mais relevantes para esses níveis de ensino. A questão mais urgente no que tange a educação superior se referia a ampliação do número de vagas, sobretudo ampliação do atendimento por parte do Governo Federal.

Quadro 13 - Aprovação, Evasão e Repetência no Ensino Fundamental – Brasil (Percentual)

<b>Ano</b>	<b>Aprovação</b>	<b>Reprovação</b>	<b>Evasão</b>
1995	65,00	16,00	19,00
1996	73,00	14,10	12,09
1997	77,50	11,40	11,10
1998	78,60	10,90	10,40
1999	78,60	11,40	9,90
2000	77,90	11,80	10,30
2001	78,20	12,52	9,25
2002	79,60	11,70	8,70
2003	78,90	12,20	8,90
2004	77,60	13,00	9,40
2005	76,90	13,00	10,10
2006	78,50	13,00	8,50
2007	79,40	13,50	7,10
2008	80,90	13,40	6,70
2009	81,60	12,40	6,00
2010	83,20	11,20	5,60

Fonte: MEC/INEP (Censo Escolar 1996 a 2011).

Quadro 14 - Taxa de rendimento do Ensino Médio (Percentual)

<b>Ano</b>	<b>Aprovação</b>	<b>Reprovação</b>	<b>Evasão</b>
1995	69,00	13,00	18,00
1996	72,20	13,20	14,20
1997	73,20	10,10	16,70
1998	75,90	10,10	14,00
1999	76,50	7,20	16,40
2000	73,40	8,00	18,60
2001	76,00	8,00	15,00
2002	73,80	10,20	16,00
2003	75,20	10,10	14,70
2004	74,30	10,70	15,00
2005	75,00	13,50	11,50
2006	73,20	11,50	15,30
2007	74,10	13,20	12,70
2008	74,90	12,30	12,80
2009	75,90	12,60	11,50
2010	77,20	12,50	10,30

Fonte: MEC/INEP (Censo Escolar 1996 a 2011).

## 2.4 Avaliação da qualidade na educação brasileira

Para avaliarmos a questão da qualidade da educação no Brasil, adotaremos as avaliações do *Programme for International Student Assessment* como parâmetro. Essa avaliação é aplicada nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Mesmo sem ser membro da OCDE, o Brasil optou por participar do PISA. A escolha por um método internacional é para comparar a qualidade dos alunos brasileiros com o que acontece no resto do mundo.

Entendemos que essa não é a única forma de mensuração da qualidade da educação nacional. Fica de fora ainda uma avaliação que contemple a análise da educação superior, pois o PISA avalia alunos apenas da educação básica. Entende-se também que, são deixadas disciplinas sem avaliação onde os alunos brasileiros poderiam apresentar melhor desempenho.

Quanto ao fato de não se levar em consideração as avaliações de desempenho produzidas nacionalmente, essa foi uma opção metodológica. A escolha se deu pelo entendimento de haver a possibilidade de algum governo produzir avaliações que poderiam melhorar seus números. Assim, concentrou-se a análise em um indicador produzido em nível mundial, com a isenção da elaboração não ser produzida no país.

A avaliação é realizada em alunos a partir dos da 7<sup>o</sup> série (8<sup>o</sup> ano) do ensino fundamental. São testados os conhecimentos em leitura, matemática e ciências. A intenção é averiguar até que ponto os alunos aprenderam habilidades consideradas essenciais para uma total participação em sociedades modernas.

Como metodologia, assumiremos o ano de 2003, ainda como resultado do governo FHC. Apesar de, na temporalidade, fazer parte do governo Lula, entendemos que os alunos avaliados cumpriram sua etapa educacional quase que exclusivamente no governo anterior. Além disso, com um governo ainda incipiente, não temos efeito das políticas públicas aplicadas no governo de Lula. Esse é um grau de discricionariedade aplicado que permite ter uma visão mais concreta das ações dos dois governos.

No período 1995 – 2010 o país participou de 4 avaliações do PISA: em 2000, 2003, 2006 e 2010. No primeiro ano de avaliação, a média geral dos alunos brasileiros foi de 396, a menor entre todos os países que participaram do programa.

Em 2003, apesar do resultado no desempenho dos alunos brasileiros representar evolução com relação aos resultados da avaliação de 2000, o desempenho geral foi um dos mais

baixos entre os participantes. Com um total de 41 países participantes, o Brasil ficou na 39ª posição em ciências, 37ª posição em leitura e 40ª posição em matemática.

Em 2006 aconteceu um retrocesso da nota média em leitura, pois com 393 de média ficou abaixo da média obtida em 2003. A nota média em ciência foi a mesma da avaliação anterior, obtendo um total de 390. Porém em matemática o desempenho melhorou, com uma nota média de 370. O país continuou entre os piores dentre os 57 países participantes.

As notas de 2009 apresentaram aumento nas 3 áreas avaliadas. O Brasil já é um dos países que apresentam maior evolução entre os avaliados. Ainda assim, figura entre as piores posições da avaliação. De um total de 61 participantes, ficou na 57ª posição em matemática e 53ª posição em leitura e ciências.

Quadro 15 - Desempenho do Brasil nas Avaliações do PISA

<b>Brasil</b>	<b>Pisa 2000</b>	<b>Pisa 2003</b>	<b>Pisa 2006</b>	<b>Pisa 2009</b>
<b>Matemática</b>	334 (31)	356 (40°)	370 (52°)	386 (57°)
<b>Leitura</b>	396 (31)	403 (37°)	393 (46°)	412 (53°)
<b>Ciências</b>	375 (31)	390 (39°)	390 (50°)	405 (53°)
<b>Média Geral</b>	368	383	384	401

Fonte: OCDE e INEP/MEC (2001 - 2010).

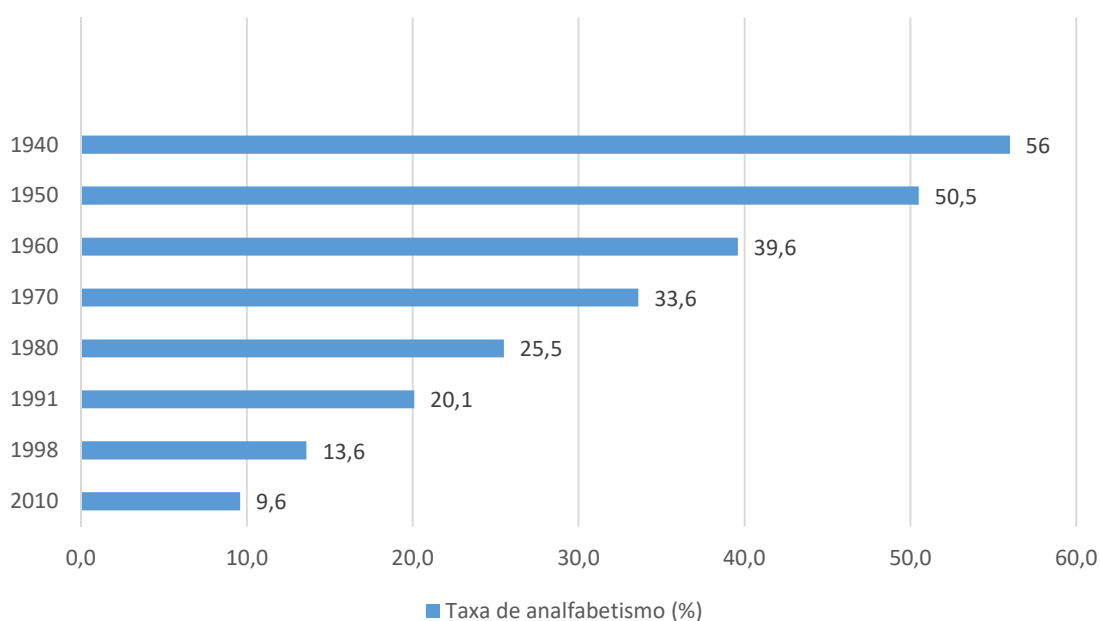
As participações de alunos brasileiros no PISA demonstram que ainda há um grande caminho a ser percorrido para a melhoria da qualidade na educação nacional. O quadro fica mais complexo ao notar que, jovens de alguns países com economia pior que a brasileira conseguem apresentar melhores notas que os nossos. Diante desse contexto, é necessário que a pauta da melhoria da qualidade da educação brasileira figura em caráter de prioridade.

### **Capítulo III – Contribuição Dos Governos FHC e Lula No Desenvolvimento Da Educação Brasileira**

Não podemos negar que a educação brasileira apresentou considerável e consistente evolução nos últimos anos. Apesar de ainda existir forte demanda de disponibilidade de vagas no ensino superior e na educação infantil, sobretudo falta de vagas em creches para os pais que precisam trabalhar, índices altos de evasão e repetência no que se refere a comparação com países de educação mais sedimentada, e qualidade bastante discutível da nossa educação, vários foram os passos efetuados nos últimos anos.

Houve redução do analfabetismo, conforme observado no gráfico da Figura 5, problema que assolou a sociedade brasileira até final da década de 1980, com índices altíssimos em toda a população. Já em meados dos anos 1990 o quadro já havia mudado de maneira bastante consistente, e no governo Lula os dados caíram ainda mais.

Figura 5 - Taxa de analfabetismo no Brasil - Pessoas de 15 anos ou mais (1940-2010)



Fonte: IBGE/Censo demográfico (1940-2010).

Se ainda existe demanda por vagas, podemos considerar também que nos governos Lula e FHC muito se avançou no que tange a oferta de vagas. O ensino fundamental, ao final dos dois governos, estava praticamente universalizado, com disponibilidade de atendimento acima de 92%. Aumentou o número de vagas em creches e na pré-escola, atendendo acima de 65% da demanda por essas modalidades. No ensino médio, o número de alunos matriculados cresceu acima de 58%. No ensino superior então, houve verdadeira revolução: o número de matriculados triplicou durante o período.

Quanto aos índices de permanência e êxito, apesar de oscilarem e se manterem ainda altos, houve redução na casa de 40% nos índices. Talvez nesse quesito faltou enfrentamento mais sistematizado por parte dos dois governos, mas as ações adotadas surtiram efeitos em alguma medida.

O debate acerca da qualidade na educação não entrou em uma fase mais amadurecida, com proposições de ações mais assertivas, apenas como questão que interpelava a realidade. Nesse sentido, existia a inquietação por parte dos movimentos que militam pela qualidade da educação, porém sem resoluções que significassem avanços por parte dos governos. Entende-se que as ações mais direcionadas foram no sentido de aplicar as avaliações para se conhecer o diagnóstico, porém sem implementação de ações que norteassem avanços no enfrentamento da qualidade discutível da educação nacional.

No decorrer desse capítulo, analisaremos os números que nortearam os dois governos no desenvolvimento das atividades relativas a educação. A intenção é verificar se algum governo priorizou de fato a educação, analisar os níveis de gastos frente a realidade econômica nacional, discutir se os recursos despendidos foram suficientes para alavancar a educação na superação das questões de acesso, permanência e êxito. Por fim, considerar se, perante as constatações desse trabalho, se podemos afirmar definitivamente que o aumento do investimento significa retorno na superação das questões a serem solucionadas pela educação brasileira.

### **3.1 Considerações acerca do financiamento e gasto com educação nos governos Lula e FHC**

A fim de se analisar os comportamentos dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva, referenciados pelo financiamento e gastos com educação, utilizaremos de três questões para se delinear: 1) Qual dos dois governos investiu maior volume de recursos no setor educacional? 2) A educação efetivamente foi prioridade para algum dos governos? 3) Apresentavam-se possibilidades diferentes de financiamento que ampliasse o atendimento a educação?

Ao compararmos os recursos aplicados em educação no Brasil nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, podemos afirmar categoricamente que o segundo dispôs recursos em maior volume que o primeiro. A diferença é de tal vulto que, ao

final do segundo mandato, os gastos na área educacional no governo Lula eram mais que o dobro do último ano de FHC, em 2002.

No primeiro período de análise desse estudo, 1995 a 2002, o ano em que o governo apresentou maiores gastos totais com educação, aqui considerando todo o gasto do país em educação, foi 2001, com um valor global de R\$ 94,5 bilhões. Já no segundo período, 2003 a 2010, o ano final do período foi o que apresentou maiores gastos totais, com o montante de R\$ 187,4 bilhões. Ou seja, o que se vê em comparação aos anos de maiores gastos é que o segundo governo praticamente dobrou os gastos totais do primeiro.

Analisaremos também considerando os dados dos Gastos Sociais Federais em educação, determinados através da metodologia adotada pelo IPEA, que apresentamos na Figura 2. Se tomarmos como base o ano de maiores GSF em educação do governo FHC, 2001, e o período de maior gasto de Lula, temos uma diferença de 214% favorável ao segundo presidente.

Além dos gastos globais com educação, e dos gastos sociais federais em educação, que consideram os gastos que são aplicados em educação por ministérios diversos e da aplicação dos outros entes, é substancial a diferença do orçamento específico do Ministério da Educação. O orçamento do MEC sai de um montante de R\$ 34.772 Bilhões (Fonte: SIAFI) em 2002 para atingir um total de R\$ 73.363 Bilhões (Fonte: SIAFI) no último ano do governo de Lula, 2010. Significa que o orçamento Ministério praticamente dobrou no período 2003 – 2010.

Ao apresentar os números acima, não estamos desconsiderando o fato do período do presidente petista ter sido de melhores números globais na economia em detrimento do governo do presidente tucano. Nesse sentido, consideramos se houve aumento em termos de participação percentual do PIB. Nessa comparação também há vantagem para o período 2003 – 2010, com um aumento médio real de 11% de participação no PIB em comparação com o governo anterior.

Quadro 16 - Comparativo de gasto em educação - Governo Lula e FHC

<b>Governo</b>	<b>FHC (1995 – 2002)</b>	<b>Lula (2003 – 2010)</b>
<b>Gastos totais com educação</b>	R\$ 94,5 bi (2001)	R\$ 187,4 bi (2010)
<b>Gastos Sociais Federais em Educação</b>	R\$ 21,2 bi (2001)	R\$ 45,5 bi (2010)
<b>Média percentual PIB aplicado</b>	R\$ 3,98 bi (1995- 2010)	R\$ 4,42 bi (1995-2010)

Fonte: DISOC/ IPEA (2011).

O Quadro 16 expressa a diferença no gasto em educação nos dois governos. Em todos os aspectos, os recursos empregados no segundo governo foram superiores aos do primeiro.

Expressa ainda que aconteceu uma dinâmica maior nas aplicações educacionais por parte de Lula.

Não se trata de negligenciar o ocorrido na história do país, de não se ponderar que o aumento dos recursos aplicados em educação acompanharam a melhoria na economia brasileira, ocorrida especificamente no período estudado. Anteriormente, o país ainda sofria os efeitos das políticas que conduziram o país ao quadro de inflação, sobretudo nos anos 70 e 80. Porém, os avanços apresentados nos dois governos foram sim frutos de algumas ações específicas adotadas.

O histórico linear de crescimento do financiamento público federal atendeu, em certa medida, ao que se pretendia na elaboração da CF 1998. Nela, já se previa a criação de um fundo para o atendimento do desenvolvimento da educação. Devemos destacar aqui que, o governo FHC implementou as medidas para que se avançasse o financiamento da educação nacional, enquanto o governo Lula melhorou e ampliou essa forma de se subsidiar a educação, ao que pese os avanços que carecem ainda de serem implantados para uma melhoria mais consistente no aporte financeiro por parte do governo central.

A implantação do FUNDEF, com uma metodologia clara de vinculação de recursos para sua formação, além da distribuição tendo como referência o número de alunos matriculados garantiu recursos para o desenvolvimento do ensino fundamental, além de melhorar, mesmo que bastante incipiente e tímida, a condição dos professores. A garantia da complementação do Governo Federal caso não se atingisse o valor de referência por aluno também representou segurança de um atendimento mínimo, além de representar uma tentativa de redução das imensas desigualdades regionais existentes no país.

Posteriormente, essa metodologia tornou-se mais abrangente com a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB. Com o novo formato, além de atender ensino fundamental, seriam atendidos a educação infantil e o ensino médio. Para valorização de profissionais que atuam na educação, foi ampliada sua cobertura desde a concepção, não atendendo apenas docentes, mas procurando valorizar todos que atuam nas atividades educativas (Psicólogos, Assistentes Sociais, Pedagogos, Técnicos-administrativos). Por fim, a possibilidade do aumento do custo por aluno referencial e o aporte maior do Governo Federal solidificaram uma ampliação de atendimento a toda educação básica.

O segundo questionamento que se apresenta é que, ao analisar os números dos gastos com educação durante o período de 1995 a 2010, que compreendem os governos em estudo, podemos afirmar que a educação foi prioridade para algum dos dois governos ou para ambos?

No que se refere ao financiamento público da educação, ao analisar o histórico de gastos nos dois governos, podemos afirmar que houve aumento acentuado no volume de recursos disponíveis para educação. Analisando os Gastos Sociais Federais em Educação, presentes no gráfico da Figura 2, constata-se que se parte de um montante de gastos no valor de R\$ 19,7 bilhões para se chegar, no final do segundo mandato do presidente Lula, ao montante de gastos sociais em educação na casa dos R\$ 45,5 bilhões.

O governo Fernando Henrique Cardoso manteve seus gastos em patamares quase lineares, sempre na média dos R\$ 19 Bilhões. Com relação aos governos anteriores, isso significou avanço. Porém o mesmo não priorizou o aumento do orçamento para a educação, e, quando poderia acenar com um avanço realmente de impacto, que seria a aprovação de percentual mínimo do PIB a ser aplicado na educação, não aprovou a medida.

Nos governos de Lula, os gastos com educação foram aumentados sucessivamente, ano após ano, nos seus valores globais. O primeiro ano, 2003, significou um decréscimo de gastos com relação ao anterior, porém o governo estava a executar orçamento parte do Plano Plurianual do presidente anterior, além de ter enfrentado instabilidade econômica no início de mandato. Todavia, a partir de 2004 o que se percebe é a escalada de aumento nominal dos gastos com educação, culminando em um aumento de 242% no último ano do segundo mandato de Lula, com relação ao que se gastou no primeiro ano do primeiro mandato.

Apesar do aumento presente nos números elencados anteriormente, precisamos considerar alguns comportamentos dos dois governos para a constatação da priorização da área de ensino. A primeira questão é debater se, o comportamento reflete posicionamento de destaque, ou se o governo aplicou apenas o que lhe era determinado pelas amarras legais.

Esse debate parte da constatação de que, os gastos dos dois governos sempre estiveram muito próximos do que se lhes era imposto pela Constituição Federal de 1988 no seu artigo 212. Não existiu movimento, nem proposições no sentido de se prover e gastar acima dos dezoito por cento que se tinha como obrigação. A vinculação, que servia para ser um parâmetro mínimo, tornou-se um mediador de gastos para os governos, fato refletido nos percentuais efetivamente comprometidos no período.

Aconteceu comportamento atípico durante dois anos do governo do Presidente Lula. Neles, os gastos foram bem acima do mínimo estabelecido pela CF. Porém, o que poderia sobressair como ruptura no modelo de comportamento dos governos, configurou-se apenas como uma excepcionalidade. Nos demais anos de governo se manteve a lógica de figurar os gastos no limite do atendimento constitucional.

Assim, partindo da observância dos gastos frente ao indicador que se configuraria como mínimo, a luz do que se pretendeu na garantia constitucional, não se pode classificar como prioridade o atendimento despendido a educação, pois se atendeu efetivamente o que era obrigatório, sem a devida ampliação.

O que se viu foi o atendimento obrigatório, apesar de que, na prática, se deu um atendimento diverso do espírito constituinte. Nele, havia a ideia de atendimento mínimo de dezoito por cento por parte do Governo Federal. Isso não era um limitador, mas um parâmetro mínimo estabelecido, com a abertura para que fosse majorado na aplicação posterior dos recursos. A diversidade de fidelidade com o que se galgava atingir com o pactuado na constituição se deu na prática da limitação média ao obrigatório, e, de maneira mais reacionária, com as posteriores fugas provenientes das leis que permitiram o governo se desvencilhar das vinculações da Carta Magna de 1998.

As desvinculações de recursos da União, lançadas por Fernando Henrique através do Fundo Social de Emergência (FSE), do Fundo de Equilíbrio Fiscal (FEF) e por fim, assumindo o nome de Desvinculação de Recursos da União (DRU) são a expressão de ação reacionária no sentido de se garantir aumento de recursos para o atendimento do sistema escolar. Expressa o quanto a educação não foi alçada à condição de prioritária, pois pagou um preço com a perda de recursos para que se garantisse metas de superávit primário.

O governo do Presidente Lula manteve a prática de aplicação da DRU. Poderia ter, de início, marcado posição diferente do governo anterior, suprimindo a aplicação das desvinculações para o setor educacional. Deixou de aplica-las no ano de 2006, porém voltou a aplicar nos anos seguintes. Propôs sua extinção, porém de forma progressiva, se efetivando o término da cobrança apenas no governo posterior.

As práticas assumidas no governo de Lula também não elevam a educação como prioritária, considerando que a economia nos seus dois governos contou com aumento positivo de forma sucessiva, com arrecadações cada vez mais robustas para os cofres públicos, o que permitiria abster-se de aplicar a DRU para limitar o orçamento educacional.

Outra questão é que, o crescimento do orçamento para a educação no período dos dois governos em questão não se aproximou da expectativa dos movimentos que militam por um aumento no investimento público em educação. Lembrando, a proposição para o primeiro Plano Nacional de Educação foi um aumento de 7% em relação ao PIB, enquanto no segundo PNE o percentual pretendido era de 10%. A constatação é que, durante todo o período 1995 – 2010 não se avançou no sentido de se alcançar esses números.

Na relação gastos com educação e PIB, o aumento foi de apenas 1% do início para o final do período, além do fato de ter acontecido sempre oscilações, hora positivas, hora negativas. Fato é que, em relação ao PIB, a participação dos gastos com educação sempre flutuaram na casa dos 4% a 5%. O aumento real em relação ao PIB se consolidaria se houvesse investimentos mais robustos, acima dos realizados dentro da média da obrigatoriedade. Para isso, o comportamento dos dois governos no despendimento de recursos para educação deveria ter sido diferente, o que concretamente não ocorreu.

Consideramos então, que não houve priorização do setor educacional pelos governos em estudo. A afirmação se dá alicerçada nas três constatações: I) Se gastou sempre próximo da vinculação obrigatória constitucional; II) Os dois governos implantaram e mantiveram, respectivamente, as desvinculações de recursos por parte do Governo Federal, diminuindo intencionalmente a possibilidade de investimento na educação e III) Os volumes gastos não apresentaram o aumento pretendido pela militância por investimentos maiores em educação, com aumento maior na participação dos gastos com educação no PIB.

Por fim, chegamos a terceira questão que nos propomos a analisar nessa seção: apresentavam-se possibilidades diferentes de financiamento que ampliasse o atendimento a educação?

A primeira consideração é sobre o comportamento mais rudimentar que os dois presidentes assumiram com relação ao financiamento educacional. O parâmetro assumido, entendido assim pelo que foi executado na área educacional no período, foi de ter como média o mínimo constitucional de dezoito por cento. Como já argumentamos, esse deveria ter sido o parâmetro de saída, para poder ir se aumentando os gastos conforme se apresentassem as possibilidades.

Outro ponto era o de não se aplicar desvinculações que reduziram os gastos para o setor educacional. Mesmo no início do primeiro governo, em que se havia uma necessidade de ajuste das contas nacionais, poderia ter se poupado a educação dos contingenciamentos, ou que isso se desse de maneira regressiva, partindo de um percentual menor até sua extinção. A partir de 2004, quando as arrecadações aumentaram, o governo Lula deveria ter extinto completamente as desvinculações que reduziam o orçamento para o ensino.

As proposições de se vincular os gastos totais com educação a um percentual do PIB poderiam ter sido assumidas pelos governos. Concebido com o aumento real acima dos 5%, que era o maior percentual percebido no período dos dois governos, o pretendido é que se aumentasse em 7% no governo FHC e 10% no governo Lula. O primeiro vetou totalmente essa

aplicação, enquanto o segundo protelou a questão para os governos futuros, sem determinar ações concretas para que se atingisse a meta.

As proposições elencados por Monlevade (2014) e por Castro e Carvalho (2013) sobre as formas de se aumentar o percentual de participação de gastos em educação em relação ao PIB são bastante complexas, porém aí se concretizaria aporte que permitiria avanços maiores no setor educacional. As duas propostas passam pelo aumento da aplicação mínima constitucional para a educação, além da União, também por parte de estados e municípios, e alguns outros ajustes na distribuição do produto da arrecadação tributária. Claro que estabelecer uma reforma tributária é uma atividade bastante complexa, sobretudo no Brasil, porém é um caminho dos mais sólidos para o aumento da participação dos gastos com educação no PIB.

Apesar da dificuldade na implantação das medidas para se ampliar os recursos com a finalidade de aumentar a participação no PIB, a possibilidade era real nos dois governos. Essa afirmação parte da constatação que os dois presidentes gozaram de amplo apoio tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado. Durante seus governos conseguiram, na maior parte do tempo, que fossem aprovados a maioria dos projetos que encaminharam ao Legislativo. Além disso, os dois governos detiveram em períodos diferente elevados índices de apoio popular, o que aumenta as condições de implementar políticas que assumissem como prioritárias.

### **3.2 Comparação dos resultados obtidos no período 1995 – 2010 no enfrentamento às questões de acesso, permanência, êxito e qualidade.**

Analisamos o desempenho dos governos quanto a questão do financiamento e dos gastos com educação no período 1995 – 2010. Nessa análise, percebemos que o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva empregou mais recursos para subsídio do setor educacional em comparação com o governo anterior. Nessa seção vamos analisar os números obtidos nas questões de acesso, permanência, êxito e qualidade.

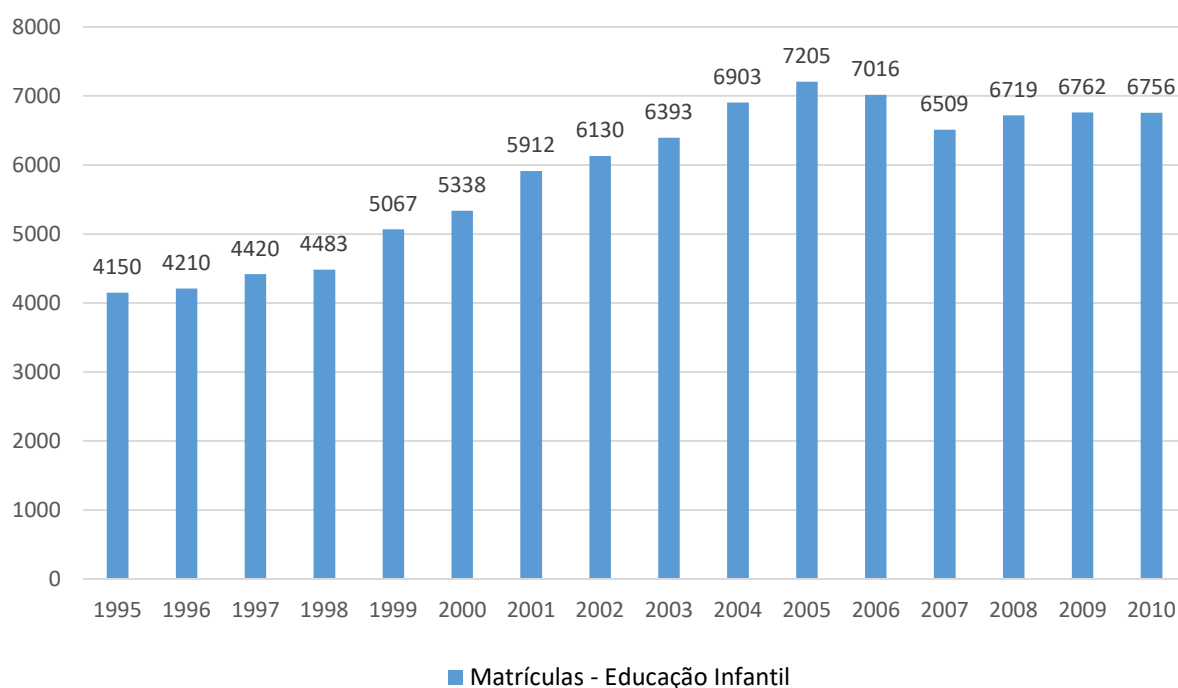
#### ***3.2.1 Acesso escolar***

O acesso à educação era uma demanda que precisava ser plenamente atendida no Brasil. Porém, é inegável que aconteceram avanços oriundos das atuações dos governos dos dois

presidentes que estamos a analisar. Muitos desses avanços são rudimentares, e ficaram longe de atingir uma realidade de universalização do acesso, pois o déficit de atendimento se prolonga por toda a história do país.

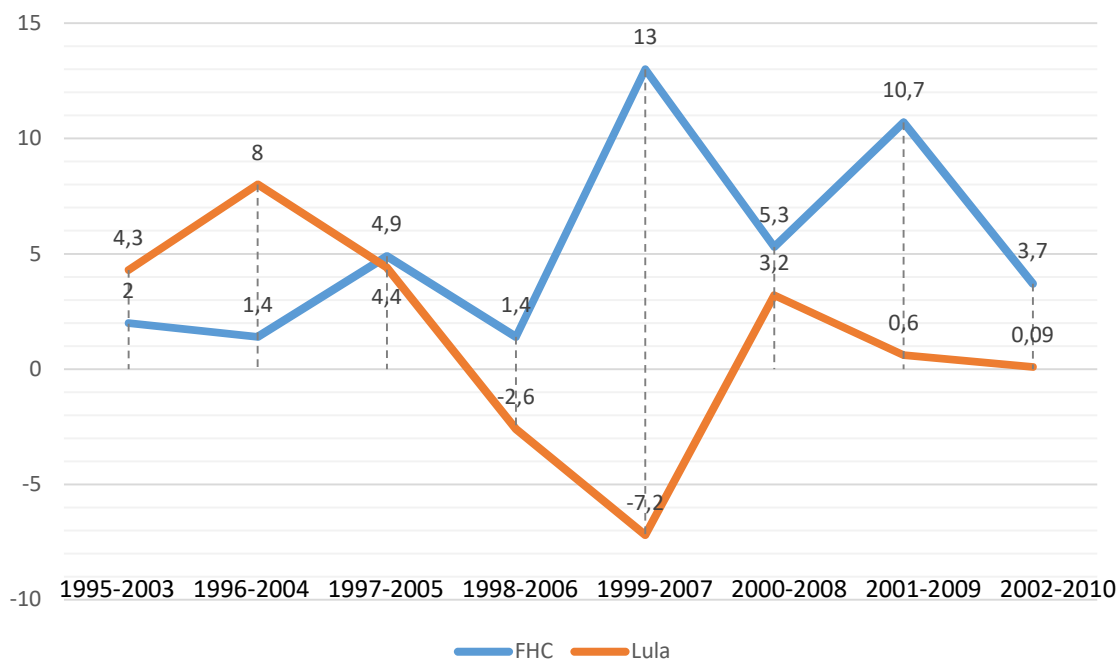
Vejamos os números da educação infantil, fazendo um paralelo entre os índices alcançados nos governos 1995 – 2002 e 2003 – 2010. Serão considerados os números globais, ou seja, incluídos nos totais os números de alunos em creches e na pré- escola.

Figura 6 - Número de matrículas na educação infantil 1995 - 2010 (em mil)



Fonte: MEC/INEP (Censo Escolar 1996-2011).

Figura 7 - Percentual de evolução de matrícula em relação ao ano anterior 1995-2010



Fonte: MEC/INEP (Censo Escolar 1995 – 2011).

Na figura 6, elencamos os números de matrículas em cada ano da análise. A educação infantil partiu de um número inicial de 4.150 milhões de matrículas em 1995, para atingir o pico de mais de 7.205 milhões crianças de crianças em 2005. Fato é que, ao final do período, em 2010, o número de alunos matriculados na educação infantil era 63% maior que no primeiro ano de FHC.

Demonstramos na figura 7 o percentual anual de crescimento do número de matrículas. O percentual é determinado a partir da evolução do número de matrículas com relação ao ano anterior. O governo FHC apresentou crescimento do número de matrículas todos os anos, com o pico de crescimento em 1999. Ao final de seu governo, apresentou uma evolução anual em média de 5,3%, chegando a um aumento de 48% do número de crianças atendidas na educação infantil.

No período dos governos de Lula, o percentual anual de crescimento oscilou em alguns anos. Nos três primeiros anos, variou positivamente, para depois figurar negativamente nos outros dois, e posteriormente voltar a crescer. A taxa média anual ficou em torno de 1,3%. Apesar das oscilações, ao final do segundo governo o número de matrículas na educação infantil era 5,7% maior que no primeiro ano de governo de Lula.

Existem dois argumentos para as oscilações. Primeiro, é que com a entrada em vigor da lei 11.114/2005, que alterou a idade mínima obrigatória de matrícula no ensino fundamental de

7 para 6 anos, alunos que antes eram da educação infantil passaram a pertencer ao ensino fundamental. A outra alegação é acerca da questão demográfica, com a diminuição do número de crianças no país. Os dois argumentos são discutíveis, pois no período o país ainda detinha uma demanda alta de crianças fora do atendimento da educação infantil, seja nas pré-escolas ou em creches.

Apesar das oscilações nos números do governo Lula, os índices de seu governo são melhores em relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso. A média anual é de 6.782 milhões de matrículas no período 2003 – 2010 contra 4963 milhões no período anterior. Em média, são quase 37% a mais de crianças atendidas anualmente no governo de Lula.

A melhoria dos números na educação infantil se dá pelas políticas implementadas no governo Lula. A inclusão da educação infantil no escopo das modalidades a serem atendidas no FUNDEB, com o aumento da participação do governo federal no financiamento do fundo justificam seu fortalecimento. Além disso, com maiores arrecadações por parte do governo, fruto do aquecimento da economia no período, os municípios possuíram mais recursos para investir na educação infantil.

No ensino fundamental há o melhor desempenho do governo FHC em comparação ao governo Lula. Com média anual de alunos matriculados de 34566 milhões, em comparação com os 32.937 milhões que foram atendidos no período de governo do presidente petista. Porém, mesmo no primeiro governo, os números do ensino fundamental já demonstravam oscilações e diminuição do número de alunos matriculados ao final da amostra.

Esses números refletem o esforço feito no período 1995 – 2003 para ampliar o atendimento no ensino fundamental. Como já argumentamos anteriormente, o foco era diminuir o índice de analfabetismo, com o intuito de se erradicar esse problema do país. A criação do FUNDEF teve exclusividade de atendimento nessa etapa de ensino.

O acesso ao ensino fundamental já estava bastante consolidado no país. As maiores deficiências de oferta eram nas regiões norte e nordeste, e também para alunos da zona rural. Todavia, esses gargalos foram paulatinamente diminuindo ao longo do tempo.

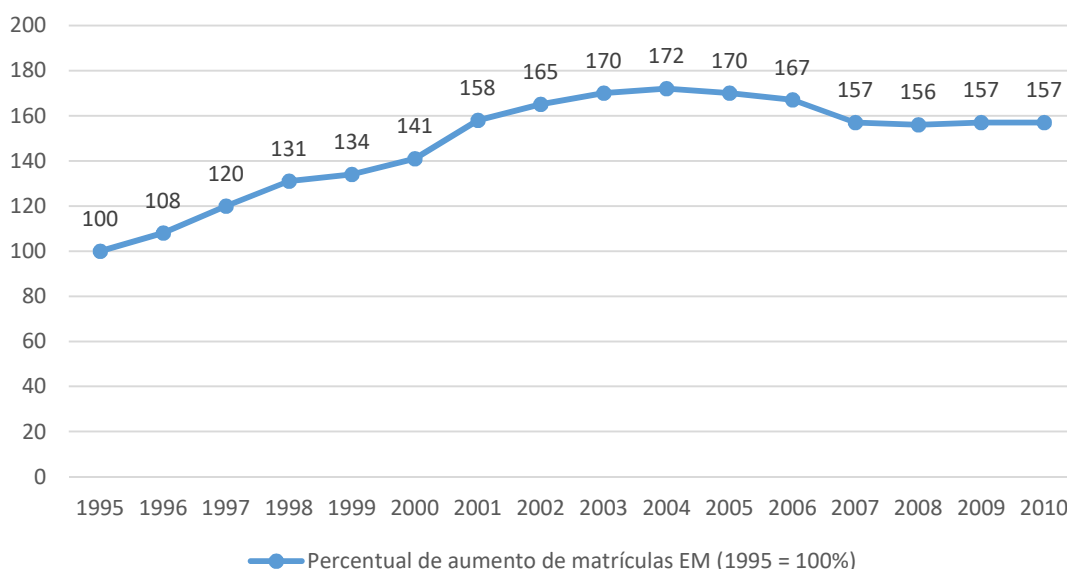
Por fim, a diminuição do número de alunos matriculados no ensino fundamental reflete a situação demográfica da população brasileira, que apresenta diminuição do número de crianças. O Censo Demográfico de 2000, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística indicou que a taxa de fecundidade diminuiu em 60%.

Destarte, apesar de ao final do governo Lula o número de alunos matriculados no ensino fundamental apresentou uma redução, não se tratou de deficiência na oferta. A disponibilidade

para atendimento no ensino fundamental aumentou, sobretudo com a consolidação do FUNDEB e o aumento de recursos para atendimento a essa etapa de ensino.

O ensino médio é a etapa que carece de maior atenção, pois existe aí uma forte demanda a ser atendida pelo Poder Público. As matrículas do ensino médio representam apenas 26% dos alunos matriculados no ensino fundamental. Esse fato acontece, pois na idade de 14 a 17 anos muitos alunos abandonam os estudos.

Figura 8 - Evolução de Matrículas no Ensino Médio (1995-2010)



Fonte: MEC/INEP (Censo Escolar 1996 – 2011).

Além dos índices de alunos que abandonam os estudos, existia a carência da ampliação do número de vagas no ensino médio. Apesar da evolução ao final do período, muitos alunos não tinham a possibilidade de acesso ao ensino médio, pois sua oferta ainda não era universal no país.

O número de matrículas no ensino médio aumentou anualmente em média 24% no governo do Presidente Lula. Com média de 8700 milhões de matrículas anuais contra 7030 milhões no governo do Presidente FHC. Apesar da oscilação nos anos da amostra, as matrículas foram consistentemente maiores no período 2003 – 2010 em comparação com o anterior.

Existiu oscilação nos números, que podem ser imputadas a questão demográfica. Após um pico entre os anos 2000 a 2005, o desempenho final foi de estabilização em torno de 8.300 milhões de matrículas. Apesar da questão demográfica, ainda existia um déficit bastante considerável no ensino médio a ser solucionado no Brasil.

Os índices melhores no governo Lula refletem a ampliação do atendimento ao ensino médio. O FUNDEB incluiu o ensino médio no escopo de seu atendimento, onde o FUNDEF havia excluído. O aporte de recursos para o atendimento a esse nível de ensino foi maior, melhorando a possibilidade de atendimento.

Destaca-se no governo Lula as mudanças efetivadas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Criado em 1998 durante o governo FHC, com a finalidade de ser um instrumento de avaliação da qualidade do ensino médio, passou a servir também como parâmetro para outras ações. Com a criação do Programa Universidade Para Todos (PROUNI), serviu de critério para concessão de bolsas de estudos em universidades particulares. Com a criação do Sistema de Seleção Unificado (SISU), passou a figurar como vestibular unificado, com a garantia de vaga em universidades públicas para os alunos com melhores notas. Por fim, o ENEM passou a servir para certificação de conclusão do ensino médio, onde alunos que ainda não concluíram poderiam utilizar sua pontuação no exame para provar a proficiência nas disciplinas da etapa de ensino.

No ensino superior está a maior diferença de índices entre os dois governos. Em relação ao número inicial em 1995, as matrículas no ensino superior representavam um aumento maior que o triplo no final do período, em 2010. Essa etapa de ensino obteve crescimento em todos os anos, reflexo das ações afirmativas dos dois governos, com superioridade para Lula, e reflexo também do histórico de acesso bastante limitado dos jovens ao ensino superior.

As matrículas no período 1995 a 2002 atingiram média anual de 2.415.091, enquanto no período 2003 a 2010 chegaram ao número de 5.125.426, conforme apresentado no Quadro x. Sendo que o ano com maior número de matrículas no primeiro período foi em 2002, com 3.520.627, enquanto o ano de mais matrículas do segundo período foi 2010, com 6.379.299.

Quadro 17 - Comparativo de desempenho no Ensino Superior

<b>Indicadores</b>	<b>FHC</b>	<b>LULA</b>
Média de matrículas	2.415.091	5.125.426
Menor nº de matrículas	1.759.703	3.936.933
Maior nº de matrículas	3.520.627	6.379.299
Aumento em relação a 1995	200 %	362%

Fonte: MEC/INEP (Censo Escolar 1996 – 2011).

Os índices melhores apresentados no governo Lula demonstram a efetividade das políticas públicas implementadas para o ensino superior. Os programas Expandir e REUNI contribuíram bastante com esse avanço, pois garantiram melhorias nas universidades públicas,

e principalmente, a expansão dos Campus, com a interiorização do ensino superior foram marcos desse novo momento.

Além da expansão das vagas no ensino público, o subsídio para que jovens de classes economicamente menos favorecidas lograssem vagas nas instituições de ensino superior privadas contribuíram para os números positivos. O lançamento do programa PROUNI, junto com a expansão do FIES e exclusão da obrigatoriedade do fiador nesse financiamento foram marcantes no aumento da condição de acesso ao ensino superior.

Nesse sentido, o aumento considerável do orçamento próprio do Ministério da Educação foi determinante para possibilitar a execução dessas políticas. Conforme já expomos anteriormente, os recursos disponíveis para o MEC durante o governo Lula praticamente dobraram em relação ao governo de FHC.

Detalhamos as questões referentes ao acesso escolar no Brasil, na educação básica e educação superior. Podemos dizer que quanto a esse aspecto, os governos do período 2003 – 2010 demonstram melhor desempenho que nos governos do período 1995 – 2002.

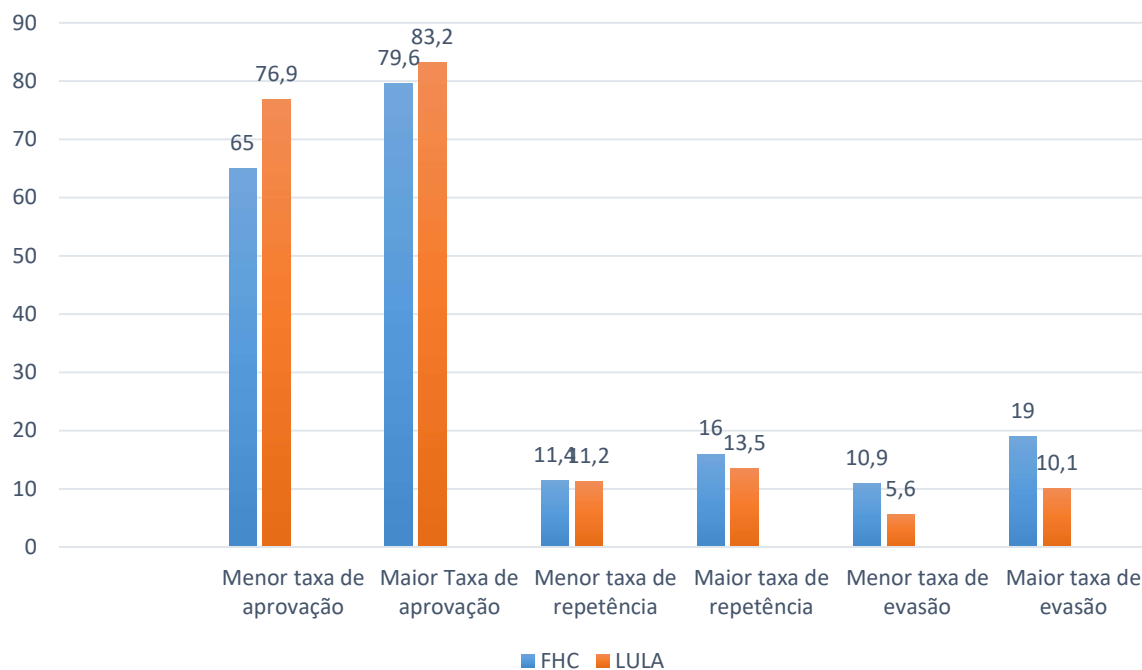
A seguir, vamos analisar os aspectos de permanência e êxito. Podemos dizer que, no período 1995 – 2002 as pessoas obtiveram acesso à escola, porém se faz necessário analisar se conseguiram avançar nos estudos, concluindo os devidos ciclos de estudo.

### ***3.2.2 Permanência e êxito***

O fracasso escolar é um problema que aflige ainda a educação brasileira. Nos governos do período 1995 – 2010 foram realizados avanços nesses índices. Porém esses se apresentaram ainda insuficientes para que se consiga uma aprovação maior nos alunos, sem que isto se configure diminuição da exigência da excelência na qualidade na educação. Além da aprovação, a permanência dos alunos até concluir a escolarização na idade certa é uma demanda que se mostrou sem solução peremptória.

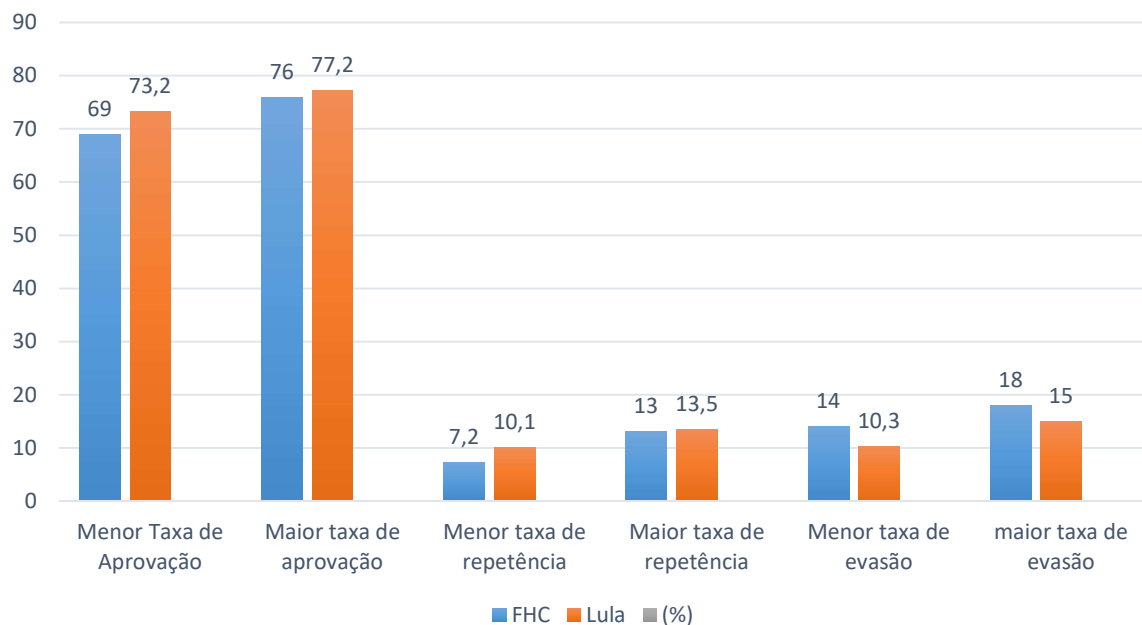
O ensino fundamental de 9 anos foi uma conquista expressa o PNE, visando um melhor desenvolvimento dos alunos. Também a progressão continuada, instituída após a vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, constitui em uma tentativa de mitigar o problema da repetência e aumentar o rendimento dos alunos. O ensino de tempo integral se configurou em uma proposta, porém sua aplicação se deu de maneira bem incipiente, sem ser um programa efetivo que envolvesse um número grande de escolas para ser solução desse problema.

Figura 9 - Percentuais do desempenho escolar no ensino fundamental - Governos FHC e Lula



Fonte: MEC/INEP (Censo escolar 1996 – 2011).

Figura 10 - Percentuais de desempenho escolar no ensino médio - Governos FHC e Lula



Fonte: MEC/INEP (Censo escolar 1996 – 2011).

De forma geral, os números referentes ao rendimento escolar ainda são bastante ruins no Brasil. Considerar que, em média, menos de 80% dos alunos conseguem ser aprovados, é um indicador de que havia muito para se melhorar. Pior ainda pensar que, devido ao fato de

sucessivas reprovações parte dos alunos deixavam a escola mostra que esse é um quando bastante preocupante.

No ensino fundamental, o governo Lula conseguiu romper o percentual dos 80% de aprovações. Esse foi o melhor resultado alcançado, porém aconteceram oscilações também no seu período de governo. Conseguiu reduzir as reprovações e a evasão escolar atingiu patamar bastante baixo para os padrões brasileiros ao final do seu mandato. Apesar de no geral ter desempenho inferior ao do governo de Lula, durante o governo de FHC houve melhoria significativa nos números referentes ao desempenho escolar do ensino fundamental.

Desempenho semelhante se deu no ensino médio. No período 2003 – 2010 o rendimento foi em média de quase 75% de aprovações, desempenho 1,4% melhor que no período anterior. Apesar das reprovações serem maiores, a evasão escolar diminuiu bastante, ficando em média 19,5% menor que no governo FHC.

### ***3.2.3 Qualidade na Educação***

No quadro 15 expressamos os resultados obtidos por alunos brasileiros na avaliação PISA nas 4 avaliações que o país participou, nos anos de 2000, 2003, 2006 e 2009. A constatação geral é que a qualidade da educação no Brasil ainda é bastante precária em relação à média dos países da OCDE.

Segundo a OCDE, o Brasil é um dos três países que apresentaram maior evolução desde sua primeira participação na avaliação. A média geral do Brasil subiu 31 pontos, mostrando evolução significativa. As médias nas áreas avaliadas subiram ao longo das aplicações, sobretudo em matemática.

Na comparação do desempenho dentre os dois governos, o desempenho final dos alunos durante o governo Lula foram melhores que os do governo FHC. Apesar de oscilar na área de leitura, os números gerais foram sensivelmente melhores. Reflete-se aí a melhoria na qualidade, fruto da implementação das políticas públicas voltadas para educação efetuadas durante os oito anos de governo. No Quadro 18 apresentamos a evolução do desempenho, partindo a análise em relação a primeira avaliação com participação de alunos brasileiros, que se deu no ano 2000. Conforme utilizamos no quadro 15, adotamos a discricionariedade de considerar o ano de 2003 como pertencente ao governo FHC, pois os resultados refletem o resultado principalmente dos anos de estudo dos alunos em seu governo.

Quadro 18 - Evolução do desempenho de alunos brasileiros no PISA (2000-2009)

	<b>FHC (2000-2003)</b>	<b>LULA (2006 – 2009)</b>
Matemática	6,5%	15,5%
Ciências	4%	8%
Leitura	1,8%	4%
Geral	4%	8,9 %

Fonte: OCDE, MEC/INEP (2001- 2011).

As constatações presentes é que aconteceu evolução maior a partir do governo do presidente Lula. Os números presentes em 2000 retrataram a necessidade de melhoria da educação brasileira, com absoluta precariedade. Apesar de demonstrar evolução a partir da comparação consigo mesma, as posições do Brasil ainda são de figurar entre os países de pior desempenho.

O posicionamento da educação brasileira entre as piores dentre os avaliados no PISA contrasta com a propaganda oficial dos dois governos. Sem considerar a comparação com os demais países, o divulgado para a população é que a educação tem melhorado consideravelmente sua qualidade, fato que não configura como verdade. A evolução é bastante tímida, e constatar essa realidade é um fator necessário para se refletir sobre os caminhos a tomar para melhorar a qualidade da educação nacional.

### **3.3 Relação entre gastos educacionais e melhoria na qualidade educacional**

Motivado pela entrada em vigor da EC 95/2016, que limita gastos e investimento por parte do Governo Federal, que causará impacto também na área educacional, nos propomos a contribuir com a discussão acerca dos gastos educacionais no país. Duas correntes diferentes se contrapõem em argumentos: Uma, que defende a necessidade de maior investimento público para educação, e outra, que argumenta já existirem recursos suficientes para a educação, necessitando de gestão mais eficiente.

As afirmações de que se necessita menos recursos para a educação seguem a lógica neoliberal de menor investimento por parte do poder público, repassando essa responsabilidade para a sociedade em geral. Essa lógica vem ao encontro com a proposta do Governo Federal em incluir os gastos em educação no escopo do teto limitado. Em um país marcado por forte desigualdade social como o Brasil, não é possível seguir essa lógica, pois ainda há a dependência da atuação do setor público no sentido de atuar na diminuição das desigualdades, dentre elas a educacional.

Há suporte teórico quanto a refutação da ideia de aumento de gastos educacionais, da mesma forma que existem argumentos contrários a essa ideologia. O pensamento de que não são necessários mais recursos para a educação encontram forças em pensamentos como o de Hanushek e Kimko (2000), que afirmam não haver relação entre os gastos educacionais e o desempenho educacional. Afirmações nesse sentido também são feitas por Amaral e Menezes-Filho (2008), dizendo que no Brasil não existe essa relação.

A conclusão principal do trabalho é que para o Brasil não existe relação entre gastos educacionais e desempenho escolar. Tal conclusão não é somente um fenômeno brasileiro, pois também é um resultado presente na literatura para outros países que não o Brasil. Obviamente, estes dois fatos tendem a se reforçar, na medida em que o presente trabalho contribui para a literatura que afirma que tal relação não existe e que essa mesma literatura legítima de alguma forma os resultados desse trabalho. (Amaral & Menezes-Filho, 2008, p. 18)

Por contraste, já demonstramos nesse texto sustentação teórica no sentido da necessidade de aplicação de maiores recursos para o desenvolvimento da educação nacional. Inclusive, os recursos existentes no contexto desse estudo ainda se mostraram insuficientes para sanar as lacunas educacionais ainda existentes no Brasil.

Diante disso, nossa contribuição para o debate acerca da necessidade de recursos para educação se baseia nas constatações presentes nesse estudo. Nele, confrontamos os resultados das políticas de dois governos de vertentes ideológicas diferentes, que apresentaram comportamentos diferentes no financiamento e nos gastos com educação.

Constatamos que no governo do Presidente Lula os gastos educacionais aumentaram de maneira bastante significativa em relação ao governo de FHC, chegando a serem quase o dobro do maior valor gasto. Partindo dessa observação, detivemos em analisar como se comportaram os índices no tocante ao acesso à educação, em relação ao número de matrículas, Rendimento escolar, através das questões de permanência e êxito, e da qualidade educacional, medida pela participação de alunos brasileiros na avaliação internacional PISA.

A observação dos indicadores mostrou que nos três casos, o desempenho do Governo Lula foi superior ao desempenho de FHC. Ora, se não podemos afirmar que todos os resultados passaram pelo aumento dos gastos, tampouco podemos desprezar que em todos os cenários prevaleceu o governo com maiores gastos educacionais.

De forma direta, podemos afirmar que os maiores gastos determinaram o melhor desempenho no que tange ao aumento de matrículas na educação infantil e no ensino superior. Aumentaram no Brasil o número de creches, enquanto na educação superior, além do número de instituições de ensino superior públicas ser aumentado, cresceu o número de matrículas através do ingresso de alunos através dos programas PROUNI e FIES nas Instituições privadas.

A melhoria das condições de atendimento nos ensinos fundamental e médio também contribuiu para a diminuição dos índices de evasão e repetência, melhorando assim o rendimento escolar e aumentando o número de aprovações e seguimento nas próximas etapas escolares.

Por fim, percebe-se que há melhoria na qualidade educacional, mesmo se constatando que essa parte de uma posição bastante precária. A elevação da qualidade também perpassa pela melhoria das condições nas escolas brasileiras, que são reflexos dos gastos maiores feitos ao longo do período.

Assim, as constatações presentes nesse estudo refutam a ideia de que os recursos existentes para educação no Brasil são suficientes, sem a necessidade do seu aumento. Repetimos a assertiva sobre a condição de ser a educação brasileira um espaço marcado por fortes desigualdades, e que precisa, portanto, de políticas públicas afirmativas. Essas passam por uma atuação do setor público em oferecer as condições para a implementação de políticas públicas, com a necessidade de ampliação do seu financiamento.

## **Capítulo IV – Conclusão**

Com o advento da PEC 241/2016, que propunha um novo regime fiscal, estipulando limites para os gastos na esfera do Governo Federal, houve reflexões acerca do alcance das medidas propostas. Debate específico se deu no âmbito da educação, que seria uma das áreas atingidas pelas limitações propostas. Apesar dos protestos e da falta de debate com a sociedade civil, a proposta avançou ao Senado Federal e posteriormente sancionada como Emenda Constitucional 95/2016.

Seguiram os debates acerca das limitações do financiamento escolar. De um lado, os que argumentavam que a redução nos recursos educacionais traria problemas profundos, ainda mais em um país que carecia de investimentos ainda maiores no setor educacional. De outra parte, os que argumentavam que os recursos seriam suficientes, necessitando mudar a gestão destes, e também a propaganda oficial do governo, tentando convencer que não haveria impacto na educação.

Essa pesquisa versou da análise dos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, no que se refere aos gastos públicos em educação, maiores ou menores. A partir dessa análise, procurou-se perceber os desempenhos na resolução de questões relativas a educação brasileira, sendo elas o acesso à educação, verificado através da movimentação do número de matrículas, Permanência e êxito, sob os aspectos de repetência e evasão escolar, e da qualidade educacional, observada sob a ótica do desempenho de alunos brasileiros no PISA.

O objetivo dessa análise era perceber o desempenho do governo que dispendesse mais recursos para educação, e verificar, segundo alguns indicadores, seu desempenho em solucionar questões presentes no âmbito educacional. O resultado subsidiaria argumentos para o debate acerca dos gastos nacionais com educação no Brasil.

O aspecto relacionado ao financiamento da educação parte das reformas realizadas no âmbito do governo de Fernando Henrique Cardoso. Alguns avanços na forma de financiar o setor educacional partiram no contexto das reformas neoliberais implantados no seu governo. A implantação do FUNDEF significou novo aporte de recursos para o ensino fundamental, além de garantir um valor mínimo por aluno. Além disso, a Lei 9394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação também consolidou as novas formas de financiamento público para a educação nacional.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva foram melhorados os aspectos relacionados ao financiamento da educação. O FUNDEB ampliou seu atendimento para toda a educação básica, com maior aporte por parte do Governo Federal. Ao final do seu governo, indicou a extinção

das desvinculações de receitas para a educação, que garantiu maior condições de entrada de recursos no setor.

Quando comparamos os gastos efetuados na educação nacional no período 1995 – 2010, deparamos com um contributo muito maior por parte do governo do presidente Lula do que no governo de FHC. Quer seja sob a ótica dos gastos sociais federais em educação, nos gastos totais, no orçamento próprio do MEC ou no percentual de participação dos gastos educacionais como percentual do PIB, a vantagem é para o presidente dos governos no período 2003 – 2010.

O desempenho em relação às matrículas, verificamos que no governo de Lula foram ampliadas em maior número do que nos governos de FHC. Na Educação Infantil, aumentou o número de vagas, inclusive com mais alunos em creches, que expressava forte necessidade de disponibilidade de mais vagas.

Comportamento mais favorável ao presidente tucano foi em relação ao ensino fundamental, onde obteve maior número de matrículas, com redução no governo posterior. Apesar da redução do número de matrículas, esta não se deu por não existir disponibilidade para o atendimento demandado, mas por uma questão demográfica. Para o ensino fundamental, a disponibilidade de vagas já era bom desde o final da década de 1980. Não se atingiu a universalização por outros aspectos que não o da falta de vagas.

Em relação ao ensino superior, aparece a maior diferença nos números. Durante o governo de Lula houve forte avanço no aumento do número de vagas em instituições públicas. Houve também aumento de vagas disponibilizadas por parte do poder público em instituições particulares financiadas por programas públicos.

O rendimento escolar continuou sendo um problema a ser solucionado na educação nacional. De modo geral, mais de 20% dos alunos ainda não conseguem avançar nos estudos, contribuindo para o país ter uma forte distorção idade/série, além dos alunos que abandonam os estudos. Porém, mesmo não tendo apresentado soluções mais consistentes, o desempenho dos alunos melhorou no governo de Lula se compararmos com o período do governo anterior.

Verificamos o desempenho atingido por alunos brasileiros ao participar do PISA. A constatação é que a qualidade da educação nacional é bastante baixa, sempre figurando entre as últimas colocações no rol de países que participam do certame. Contudo, podemos constatar também que existe um avanço no desempenho dos nossos alunos. Podemos constatar ainda que o desempenho esteve a melhorar no período 2003 – 2010.

Verificamos, por fim, que o governo que disponibilizou maiores recursos para o setor educacional logrou melhores resultados em comparação com o governo que o fez em menor

escala. O período dos dois governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, 2003 a 2006 e 2007 a 2010 foi de maior avanço nas questões de financiamento educacional, acesso a educação, permanência e êxito no ensino e qualidade na educação do que no período dos dois governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, 1995 a 1998 e 1999 a 2002.

Como limitações da pesquisa podemos elencar, em primeiro lugar, a falta de bibliografia que trata de detalhamento do período estudado, sobretudo no período dos governos de Fernando Henrique Cardoso. Isso levou a pesquisa a apresentar referências bibliográficas que não são muito recentes.

Outra limitação é em relação aos documentos oficiais não trazerem maiores detalhes quanto ao volume de recursos que foram retirados da educação para outros setores através das desvinculações. Para cumprir com o princípio da publicidade e transparência, valores presentes na Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal, seria necessário que houvesse detalhamentos mais claros quanto ao volume dos valores desvinculados e sua destinação.

Foi adotada a discricionariedade de não se incluir a educação profissional nesse estudo. Essa decisão se baseia de, no governo do presidente Lula, as unidades de educação profissional federal terem um conceito totalmente diverso do que no governo de FHC. Como essa nova configuração também significou maiores investimentos e gastos, as comparações seriam absurdas, dependendo da abordagem adotada. Se privilegiou, assim, uma comparação que não significasse tendenciosa, em aspectos que os governos se propuseram igualmente a trabalhar.

Como posteriores pesquisas, indicamos o levantamento de todos os números referentes às desvinculação de recursos da União que afetaram a educação. Ao obter esses números mais detalhados, fazer a relação com a capacidade de investimento maior que se obteria, quantas universidades poderiam ser abertas, quanto poderia ter se aumentado aos fundos do ensino básico, algum recurso específico para as creches.

Indicamos também pesquisa mais detalhada quanto a relação maiores gastos com educação e melhor qualidade educacional. Os argumentos que afirmam não existir relação, considerando a literatura que apresentamos aqui, são bastante frágeis. Porém precisa-se comprovar a relação maiores recursos/melhor qualidade sob vários aspectos.

## **Referências Bibliográficas**

- Amaral, L. F. L. E., & Menezes-Filho, N. (2008). *A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar*. Recuperado em 24 de outubro de 2018, de: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807201800160-.pdf>.
- Anderson, P. (2011). O Brasil de Lula. *Revista Novos Estudos*, CEBRAP, n. 91, 23-52.
- Arantes, F. A., & Lopreato, F. L. C. (2016). O novo consenso em macroeconomia no Brasil: Do Plano Real ao segundo governo Lula. *Revista de Economia Contemporânea*, 21 (3), 1-34.
- Arrais, T. A. (2016, dezembro). O bolsa família e a tradução regional da questão social. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros da USP*, n. 65, 200-226.
- Brandão, R. V. M. (2009). *O PROES e a privatização dos Bancos Estaduais: O caso do Banco do Estado do Rio de Janeiro*. Texto de discussão n. 17. Recuperado em 17 de agosto de 2018, de: [http://www.historia.uff.br/polis/files/texto\\_17.pdf](http://www.historia.uff.br/polis/files/texto_17.pdf).
- Casciano, V., & Barroso, W. B. (2013, janeiro/junho). Propriedade industrial: Oportunidades e barreiras para a produção de medicamentos genéricos no Brasil. *Revista de Gestão em Sistemas de Saúde (RGSS)*, 2 (1), 140-160.
- Castro, J. A. & Carvalho, C. H. A. (2013, julho/setembro). Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira no Plano Nacional de Educação. *Revista Educação e Sociedade*, 34 (134), 829-849.
- Castro, J. A., & Carvalho, C. H. A. (2013, Julho/setembro). Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira no Plano Nacional de Educação. *Revista Educação e Sociedade*, 34 (134), 829-849.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 292 p.
- Costa, M. G. (2015, julho). 20 anos do Plano Real. *Revista Pós-Graduação: Desafios Contemporâneos*, 2 (3), p. 165-180.
- Couto, C. G., & Abrucio, F. (2003, novembro). O segundo governo FHC: Coalizões, agendas e instituições. *Revista Tempo Social da USP*, 15 (2), p. 269-301.
- Cruz, F. D. (1988). *Contabilidade e movimentação patrimonial do setor público*. 230 p. Rio de Janeiro: Autor.
- Dias, F. Á. C. (2011). Desvinculação de Receitas da União, ainda necessária? In: *Textos para discussão 103*. Brasília, DF: Senado Federal.
- Draibe, S. (2003, novembro). A Política Social no Governo FHC e o Sistema de Proteção Social. *Revista Tempo Social da USP*, 15 (2), 63-101.
- Faria, P. I. J. D. (2012). *Neoliberalismo e Reforma de Estado: A reforma administrativa do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995/1998)*. (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Goiás, Faculdade de História, Goiânia, GO.

- Fávero, O. (org.). (2001). *A educação nas Constituintes brasileiras 1823-1988* (2a ed.), p. 153-190. Campinas, SP: Autores associados.
- Ferrari, A. R. (1985). *Analfabetismo no Brasil: tendência secular e avanços recentes. Resultados Preliminares*. Cadernos de pesquisa, São Paulo, SP: Fundação Carlos Chagas; Campinas, SP: Autores associados, n. 52, p. 35-49.
- Ferraro, A. R., & Ross, S. D. (2017). Diagnóstico da escolarização no Brasil na perspectiva da exclusão escolar. *Revista Brasileira de Educação*, 22 (71), 1-26.
- Filgueiras, L. M. (2000). *História do Plano Real: Fundamentos, Impactos e Contradições*. São Paulo, SP: Boitempo.
- Fleury, M. T. L., & Mattos, M. I. L. (1991, maio/agosto). Sistemas educacionais comparados. *Revista Estudos Avançados*, 5 (12), 69-89.
- França, M. T. A., & Gonçalves, F. D. O. (2016). *O FUNDEF e a Eficiência na Provisão Municipal do Ensino Fundamental*. Curitiba, PR: Production, 26(1), p. 235-248.
- Gama Neto, R. B. (2011). Plano Real, Privatização dos bancos estaduais e reeleição. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 26, 129-150.
- Gil, N. L. (2018). Reprovação escolar no Brasil: história da configuração de um problema político-educacional. *Revista Brasileira de Educação*, 23, p. 1-23.
- Goldemberg, J. (1993). O repensar da educação no Brasil. *Revista Estudos Avançados da USP*, 7 (18), 165-217.
- Guimarães, L., & Marchesini (2006). *Desempenho de alunos brasileiros segue bem abaixo da média da OCDE*. Recuperado em 13 de setembro de 2018, em: <https://www.valor.com.br/brasil/4796975/desempenho-do-alunos-brasileiros-segue-bem-abaixo-da-media-da-ocde>.
- Gusmão, J. B. B. (2010). *Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de resultados*. (Dissertação de mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.
- Hanushek, E. A., & Kimko, D. D. (2000, dezembro). Schooling, labor-force quality and the growth of Nations. *The American Economic Review*, 90 (5), 1184-1208.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2011). *Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Brasília, DF. (Comunicados Ipea, n. 75). Recuperado de: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7110](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7110).
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2012). *Gasto Social Federal: Prioridade macroeconômica no período 1995-2010*. Nota Técnica n. 09. Brasília, DF. Recuperado de: <http://www.ipea.gov.br/portal/>.
- Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2011). *Censo escolar da educação básica (1995-2011)*. Recuperado de: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>.

- Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2011). *Censo escolar da educação superior (1995-2011)*. Recuperado de: <http://portal.inep.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>.
- Irineu, T. D. J. (2016, janeiro/março). A desestatização do setor de telecomunicações no Brasil. *E&G Economia e Gestão*, 16 (42), 1778-194.
- Jacomini, M. A. (2009, setembro/dezembro). Educar sem reprovar: desafios de uma escola para todos. *Revista Educação e Pesquisa da USP*, 35(3), 557-572.
- Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000*. [Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)]. Estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal.
- Lima, T. D., & Deus, L. N. (2013, janeiro/junho). A crise de 2008 e seus efeitos na economia brasileira. *Revista Cadernos de Economia*, 17 (32), 52-65.
- Locatelli, C. (2009). *Economia política no Brasil: O primeiro governo Lula*. (Dissertação de mestrado). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, SP.
- Luiz, J. S. R., & Cerdeira, V. A. A. (2017). *Fracasso escolar: possíveis causas e consequências*. Recuperado em 11 de setembro de 2018, de: [http://fait.revista.inf.br/imagens\\_arquivos/arquivos\\_destaque/FkS4Z2zWQBdaVRf\\_2017-1-21-11-13-3.pdf](http://fait.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/FkS4Z2zWQBdaVRf_2017-1-21-11-13-3.pdf).
- Luz, I., & Videira, S. L. (2009). *A privatização dos Bancos Estaduais no Brasil*. Recuperado em 17 de agosto de 2018, de: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaeconomica/06.pdf>.
- Martuscelli, D. E. (2013). *Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil*. (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Mccowan, T. (2007). Expansion without equity: Na analysis of current policy on access to higher education in Brazil. *Higher Education*, 53 (5), 579-598.
- Meinerz, C., & Caregnato, C. (2011, janeiro/junho). Educação e processos de escolarização no Brasil: perspectivas históricas e desafios contemporâneos. *Revista Ciências e Letras*, n. 49, 43-62.
- Mendes, D. C. D. B. (2012, novembro). FUNDEB: avanços e limites no financiamento da educação básica no Brasil. *Revista Eletrônica de Educação da UFSCar*, 6 (2), 392-412.
- Mendonça, E. F. (2002). Plano Nacional de Educação: desdobramentos na política educacional. In: Teixeira, L. H. (org.). *LDB e PNE: desdobramentos na política educacional brasileira*. Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, SP.
- Militão, S. C. N. (2012). Do FUNDEF ao FUNDEB: O que muda para o financiamento da educação municipal? *Colloquium humanarum*, Presidente Prudente, 7, 428-435.

- Ministério da Fazenda. *Programa de Aceleração do Crescimento: PAC 2007-2010*. (2007). Recuperado em 12 de setembro de 2018, de: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2007/r130207-PAC.pdf>.
- Miranda, V. G. (2015). *Âncoras Monetárias e Ordem Atômica: A aprovação da emenda da reeleição no Brasil*. (Tese de doutorado). Programa de Pós-Graduação em História, Faculdade de Ciências Humanas – Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, MS.
- Monlevade, J. A. C. (2014, julho/dezembro). Recursos públicos para a educação: percentual irrevogável do PIB. *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 16, 66-74.
- Montagner, D. (2010, janeiro/abril). Estabilização e desenvolvimento no Plano Real: combate à inflação, reestruturação produtiva e recuperação da moeda nacional. *Revista Urutágua*, n. 20, 52-64.
- Moreira, V. (1997). *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina.
- Oliveira, G., & Turolla, F. A. (2003). Política Econômica no segundo governo FHC: Mudança em condições adversas. *Revista Tempo Social da USP*, 15 (2), 195-217.
- Oliveira, K. A. V., & Barros, M. C. M. S. (2010). *Educação e processos de escolarização no Brasil; Trajetória histórica*. (Apresentação de trabalho).
- Oliveira, R. P. (2007). Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Revista Educação e Sociedade*, 28 (100), 661-690.
- Oliveira, T., Viana, A. P. S., Boveto, L., Sarache, M. V. (2013). Escola, conhecimento e formação de pessoas: considerações históricas. *Revista Políticas Educativas*, 6 (2), 145-160.
- Paludo, A. V. (2010), *Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.
- Prates, D. M., & Farhi, M. (2009). *A crise financeira internacional, o grau de investimento e a taxa de câmbio*. Texto para discussão n. 164. IE-Unicamp, Campinas, SP. (texto não publicado).
- Ribeiro, I. R., & Salvador, E. D. S. (2017). Hegemonia e políticas sociais no Brasil: contribuições ao debate sobre vinculação orçamentária. *Revista Katálysis*, 21 (1), 76-85.
- Salvati, I. (2005). *Discurso no plenário do senado*. Trecho retirado do Jornal do Senado. Recuperado em 10 de setembro de 2018, de: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/04/06/ideli-critica-privatizacao-da-vale-do-rio-doce>.
- Santayana, M. (2006). *Privatização da Vale do Rio Doce: insânia ou negociata*. Recuperado em 17 de agosto de 2018, de: <https://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Privatizacao-da-Vale-do-Rio-Doce-insania-ou-negociata/21588>.

- Santos, A. R. (2000). *Metodologia científica: a construção do conhecimento* (3a ed.). Rio de Janeiro, RJ: DP&A.
- Sá-Silva, J. R., Almeida, C. D., & Guindani, J. F. (2009). Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*, ano I, n. I, 1-15.
- Secretaria do Tesouro Nacional (STN). (2018). *Receita e despesa orçamentária Brasil 1995-2010*. Recuperado em 23 de setembro de 2018, de: <http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacoes/series-temporais>.
- Silva, A. F., Platt, O. A. N., & Cruz, F. (2014). *Aplicação mínima constitucional em educação pelo Governo Federal do Brasil entre os anos 2002 a 2012*. Recuperado em 16 de setembro de 2018, de: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/anais/5CCF/20140425131509.pdf>.
- Singer, P. O. (2009, março/abril). O combate à crise pelo governo federal. *Revista Teoria e Debate*, n.81.
- Teixeira, P. N., Rocha, V., Biscaia, R., & Cardoso, M. F. (2012, março). Competition and diversity in higher education: an empirical approach to specialization patterns of Portuguese institutions. *Higher Education*, 63 (3), 337-352.
- Tomazini, C. G., & Leite, C. K. S. (2016, junho). Programa fome zero e o paradigma da segurança alimentar: Ascensão e queda de uma coalizão? *Revista Sociologia e Política*, 24 (58), 13-30.
- Torres, H. T. (2014). *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais.
- Turmena, L., & Azevedo, M. L. N. (2017, julho/setembro). A expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: Os Institutos Federais em questão. *Revista Diálogo Educacional*, 17 (54), 1067-1084.
- Vian, M., & Mello, J. C. G. (2002). *Orçamento & Fundo: fundo dos direitos da criança e do adolescente*. Brasília, DF: Focus.
- Vidotto, C. A. (2002). *Sistema financeiro brasileiro nos anos 90: Um balanço das reformas estruturais*. (Tese de Doutorado). Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Yanaguita, A. I. (2013). *Financiamento da educação no Brasil (1990-2010): Impactos no padrão de gestão do ensino fundamental*. (Tese de Doutorado). Universidade Estadual Paulista, Marília, SP.
- Zimmermann, C. R. (2006, junho). Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: O caso do bolsa família do governo Lula no Brasil. *Sur. Revista Internacional dos Direitos Humanos*, 3 (4). 144-159.