



Pesquisa e Educação na Contemporaneidade: Perspectivas Teórico-Methodológicas  
Caruaru, 13 e 14 de setembro de 2012

Eixo temático - **Política e Gestão Educacional**

## **UMA ANÁLISE DE CONJUNTURA DOS GOVERNOS FHC E LULA E SUAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

Thalita Cunha Motta – IFRN/UFPE

Janete Maria Lins de Azevedo – UFPE

**Resumo:** Nosso artigo deriva de pesquisa de dissertação de mestrado sobre avaliação de programa federal inserido na política pública educacional brasileira da atualidade. Aqui objetivamos delinear uma análise de conjuntura dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio da Silva (Lula) como meio de contextualização e de levantamento de indicadores da inter-relação e grau de inserção da política educacional na política governamental mais ampla. Para isto, utilizamos os fundamentos teórico-metodológicos propostos por Souza (1985) que delinea as seguintes categorias para análise: 1) acontecimentos; 2) cenários; 3) atores; 4) relações de força; 5) relação estrutura e conjuntura. Entre os resultados encontrados, verificamos interligações entre propostas e ações das conjunturas analisadas, incluindo a política educacional. Destacamos que dos acontecimentos e dados analisados no âmbito do governo Lula, podemos, em síntese, afirmar que configuram expressões tanto de continuidade quanto de mudanças significativas em relação à conjuntura anterior, alcançando avanços no cumprimento do direito de acesso à educação e demarcando inovações voltadas para a busca da qualidade de ensino.

**Palavras-chave:** Política Educacional; Análise de Conjunturas; governos FHC e Lula.

### **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho origina-se de uma pesquisa de dissertação de mestrado, na qual realizamos avaliação de programa federal inserido na política pública educacional brasileira. Neste artigo, objetivamos desenvolver uma análise de conjuntura dos governos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso<sup>1</sup>- FHC e Luis Inácio da Silva<sup>2</sup>-Lula como meio de contextualização e levantamento de indicadores da inter-relação e grau de inserção da política educacional na política governamental mais ampla.

Entendemos que tal empreitada cerca-se de profunda complexidade, tendo em

<sup>1</sup> Período dos mandatos: 1995-1998 e 1999-2002; Filiado ao Partido Social-Democrata Brasileiro – PSDB;

<sup>2</sup> Período dos mandatos: 2002-2006 e 2007-2010; Filiado ao Partido dos Trabalhadores – PT;

vista as peculiaridades do campo empírico analisado e a atual situação de “crise” do quadro teórico-metodológico de análise da temática, como nos explica Afonso (2003).

Consideramos pertinente à realização de uma análise de conjuntura, tendo em vista a expansão do número de políticas e programas implementadas pelos distintos governos, sobretudo, pós-ditadura militar <sup>3</sup> que, por sua vez, elevou o número de abordagens e objetivos das avaliações de políticas públicas. Na verdade, este campo de pesquisa - avaliação de políticas públicas - ainda não se encontra consolidado, no Brasil. Contudo, Faria (2003; 2005) analisa que vem se dando uma utilização generalizada das avaliações, segundo o molde gerencialista (privilégio dos critérios de eficiência, nas ações e eficácia de metas) e de concepção tecnicista, secundarizando ou mesmo extinguindo o caráter político do processo. Neste sentido, destacamos a necessidade de uma abordagem histórico-crítica do fenômeno analisado. No caso das gestões presidenciais de FHC e Lula, vemos que elas se constituíram como espaços sociopolíticos de forte protagonismo e mudança da política pública de educação. E isto se impõe como necessário de ser investigado.

## **Elementos teóricos para a análise de conjunturas**

Segundo Cruz (2000), a análise de conjuntura, apesar de ser largamente aplicada no campo das políticas sociais, não tem sido reconhecida como teoria e método na área da Ciência Política, enquanto que, no campo da Economia ela se tornou verdadeira especialidade. Entretanto, o próprio Cruz (2000) reconhece a importância da realização da análise de conjuntura, sobretudo nas abordagens marxistas de pesquisa. De nossa parte, compactuamos do entendimento de Souza (1985, p.16) sobre a análise de conjuntura ser considerada como “elemento de transformação da realidade”.

Por meio do método de análise de conjuntura, podemos retratar as “[...] questões centrais que estão colocadas em evidência na luta social e política num período determinado”, na sua relação com a história e outras relações estabelecidas em períodos mais longos (SOUZA, 1985, p.43). Para isso, devem ser consideradas pelos estudos as categorias estruturantes da pesquisa, delineadas por este autor, quais sejam: 1) acontecimentos; 2) cenários; 3) atores; 4) relações de força; 5) relação estrutura e

---

3 Para maiores detalhes consultar: Estudos e Pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); produção do grupo Estado e Política Educacional de entidade científica nacional, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); as atividades e produções de entidade científica, particularmente voltada ao campo de estudos das políticas educacionais, a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE);

conjuntura.

Consideramos que a configuração governamental se dá de forma complexa, portando legados construídos ao longo dos vários governos, ao mesmo tempo em que contem elementos que são estruturantes da realidade mais ampla em que se insere. Neste sentido, tem-se uma estrutura calcada no sistema capitalista, onde inúmeros atores (indivíduos, grupos ou instituições) exercitam variadas relações de força. No atual caso brasileiro temos um forte legado das estruturas dadas, sobretudo, a partir da Nova República, quando se retoma o Estado Democrático. Levamos em conta, também, a complexidade que caracteriza a governabilidade do nosso país - a dimensão territorial continental e a nossa organização federativa – e, o grande número de estados e municípios, elementos que implicam, necessariamente em “[...] lidar com um ator coletivo [a ação governamental] sempre às voltas com questões relativas à coordenação de seus vários segmentos e diversos agentes” (SALLUM Jr., 2003, p.6).

Mettenheim (2003) identifica que, mesmo com a arraigada predominância do Poder Executivo, no Brasil, após a Constituição Federal de 1988, que passa a estabelecer relação de equilíbrio entre os Poderes, percebe-se o aumento da influência do Senado e do Congresso no processo político, bem como a participação dos tribunais na formulação de políticas.

Além destes elementos, não podemos deixar de destacar o movimento mundial de novas formas de internacionalização do capital que, dentre outras manifestações, forjou uma nova geopolítica que passou a ser conhecida como o fenômeno da globalização, modificando as relações sociais em escala planetária. Consideramos que, este movimento, ao mesmo tempo, aprofundou a organização e participação da sociedade brasileira nas questões públicas, face aos mecanismos que foram acionados no contexto dos novos padrões de regulação, contraditoriamente, aliados a conquistas que se forjaram como resultados das lutas pela redemocratização política.

Reconhecendo essa multiplicidade de elementos e suas interligações, que se interpõem na configuração da dinâmica governamental, pretendemos abordá-los, conforme sua pertinência em cada um dos governos analisados.

## **A gestão de FHC**

Diante do contexto internacional já mencionado, no âmbito nacional a gestão presidencial de FHC também foi marcada por muitas mudanças, refletindo as disputas

de forças entre demandas nacionais de democratização e internacionais de reestruturação produtiva e estatal. Em análises a respeito dessas mudanças, encontramos posições que tendem a definir os governos de FHC, categoricamente, como implementadores da política neoliberal no Brasil, diante das decisões tomadas e implementadas na priorização da estabilização econômica, em detrimento de políticas sociais substantivamente redistributivas (DIAS, 2006). Há também quem pondere e reavalie tal classificação, mediante consideração de um conceito mais restrito de reforma do Estado (DRAIBE, 2003).<sup>4</sup> Ou seja, são análises que, de uma perspectiva mais global da atuação do Estado, consideram que houve elementos de cunho neoliberal nas ações governamentais, mas não somente.

Consideramos que tal gestão governamental operou uma adaptação estratégica de interesses e necessidades entre os setores, ainda que, aparentemente, possam ser contraditórios. Exemplo disso é o avanço, em termos de transparência, e controle social das ações governamentais, bem como a ampla coleta, sistematização e difusão de informações e dados, tal como exemplificam os relativos à educação e à saúde, no período de gestão de FHC.

No caso dos documentos publicados<sup>5</sup> pelo governo sobre a política social, percebemos, através de análise de Draibe (2003), uma clara vinculação entre as decisões sobre a política social (extremamente restritas) e a política de estabilização econômica, sendo a primeira sempre condicionada a esta última. Na compreensão da autora (2003, p.90): “[...] em outros termos, a política social não foi entendida como capaz de, por si só, reverter as tendências socialmente negativas do ajustamento fiscal, sobretudo, o desemprego”.

Em outro trabalho, Draibe (2000) levanta elementos indicadores de que os processos de adaptações entre os interesses e necessidades do jogo político com a área da política social, não se fizeram de forma tão tranquila. Isto constitui prática comum face à correlação de forças que envolve a tomada de decisões nas sociedades capitalistas que vivenciam o regime democrático. Neste sentido, a autora nos chama a atenção para as negociações que foram estabelecidas em meados da primeira gestão, em virtude dos acordos feitos para a efetivação da mudança constitucional, que iriam permitir a

---

<sup>4</sup> Draibe (2003, p.72) concebe a reforma como “mudança completa de princípio e estrutura, afetando toda a política e não apenas um ou outro de seus níveis”.

<sup>5</sup> Documento *Uma estratégia de desenvolvimento social* (BRASIL, Presidência da República, 1996 apud DRAIBE, 2003).

reeleição de FHC.

O quadro apresentado a seguir (Quadro 1), elaborado pela autora, exhibe os *status* de implementação das reformas, em que observamos a predominância da sua não conclusão ou, até mesmo, ausência de planos para tal, num período de dez anos (entre 1990 e 2000, este último ano não consta no quadro, porém representa sua última coluna, pois é o ano de publicação do artigo). Draibe (2000) avalia que o processo reformista, entre os anos de 1995 e 1998, foi “moroso, atabalhado e mal conduzido pelo Executivo”.

Quadro 1 – Políticas e Programas Sociais: ciclos de reformas e *status* da implementação – 1980-1998

Áreas/Programas	Ciclos de reformas e <i>status</i> da implementação		
	1º Ciclo de reformas	2º Ciclo de reformas	Status da Implementação
	1985-1990	1990-1998	
<b>Investimento em Recursos Humanos</b>			
<b>Educação</b>			
• Educ. Ens. Fundamental	ausente da agenda	reformada	implementada
• Educ. Ens. Médio	ausente da agenda	introduzida	em discussão
• Educ. Ensino Superior	ausente da agenda	ausente da agenda	ausente da agenda
• Ensino Técnico (2º grau)	ausente da agenda	introduzida	em discussão
<b>Saúde</b>	reformada	completa a implementação enfrentando forte dificuldades	em ajustamento
<b>Previdência Social</b>	parcialmente reformada	reabertura da agenda e discussão, sob forte oposição	parcialmente aprovada (legislativa)
<b>Capacitação para o Trabalho</b>			
• Programa Público Federal	ausente da agenda	introduzida	completa a implementação
• Sistema S (empresarial)	ausente da agenda	ausente da agenda	ausente da agenda
• Prog. Capacitação de Jovens	ausente da agenda	introduzida	implementada
• Prog. Alfabetização Solidária	ausente da agenda	introduzida	implementada
<b>Eliminação da Pobreza e Defesa de Direitos</b>			
• Assistência Social	reformada	em implementação	implementada
• Programa de Combate Pobreza	ausente da agenda	Introduzida	implementação enfrentado fortes dificuldades
• Programas de Crédito Popular	ausente da agenda	introduzida	em implementação
• Reforma Agrária	fracamente na agenda	fracamente na agenda	implementação enfrentado fortes dificuldades
<b>Defesa de Direitos de Minorias</b>			
• da Mulher	introduzida	em implementação	em implementação
• Crianças e Adolescentes	introduzida	em implementação	em implementação
• Negros	ausente da agenda	ausente da agenda	ausente da agenda
<b>Eradicação do trabalho infantil</b>	ausente da agenda	Introduzida	em implementação (chances positivas)
<b>Eradicação do Trabalho Escravo</b>	ausente da agenda	em discussão	em discussão
<b>Defesa dos Direitos Humanos</b>	ausente da agenda	introduzido	em discussão

Fonte: Draibe (2000).

Vemos que o governo FHC foi eficiente em seguir a receita do pensamento neoliberal traçando as diretrizes para a reforma do Estado brasileiro, e implantando muito do que foi planejado, segundo as variáveis já mencionadas (adaptações e mediações).

Segundo Faleiros (2004, p.40), ainda que o governo Collor já houvesse promovido a entrada do país no novo processo de internacionalização competitiva mundial, no primeiro ano do governo FHC processou-se a “reordenação estratégica do Estado no marco legal constitucional”, alargando-se o espaço de abertura para o capital estrangeiro e para a privatização de empresas estatais dos setores economicamente cruciais (telecomunicações, gás, energia, entre outros).

Em 1995, FHC cria o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que definiu o Plano Diretor para a Reforma do Estado (PDRE). Segundo Faleiros (2004), o plano Diretor rejeita a ideia de Estado mínimo, mas não a abertura de mais espaço para o mercado.

Hidalgo (2004), por sua vez, entende que a reforma implementada, no Brasil, consente e dá concretude às diretrizes dos organismos internacionais. De acordo com, Marrero & Hernández (2005, p.2), os organismos internacionais são novos atores da “nueva división internacional del trabajo en materia educativa”, em que os organismos e outras entidades financiadoras atuam na elaboração e controle das políticas e os países pobres se tornam executores.

Hidalgo (2004) analisa as diretrizes do Banco Mundial (BM), em conjunto com os pressupostos da reforma do Estado no Brasil, estabelecidos no Plano Diretor e verifica que há convergência do papel do Estado: centralização da responsabilidade pela elaboração das normas, definição de padrões e avaliação; traça princípios, alinhados ao paradigma da “administração pública gerencial”<sup>6</sup>, que estabelece a competitividade no interior do próprio aparelho estatal, como forma de garantir a eficiência das instituições e serviços. Neste sentido, verificamos que FHC conseguiu aprovar uma série de decretos, emendas constitucionais, leis ordinárias e complementares, todas de grande impacto para a vida econômica e social do país (METTENHEIM, 2003).

No campo educacional, percebe-se uma alteração nas relações de forças, predominando a tendência da produção de consensos sobre necessidades e estratégias para as políticas dos países, através dos encontros mundiais (conferências) e nacionais

---

<sup>6</sup> Entendemos como concepções e métodos de gestão administrativa de empresas privadas.

(SHIROMA, 2000). Segundo Marrero & Hernández (2005, p.4), isto tem causado mudanças no funcionamento dos sistemas escolares e a perda da centralidade dos docentes quanto ao domínio do seu saber profissional – ‘o saber pedagógico’.

Oliveira (2009) destaca que o governo FHC opera, neste interim, a reforma na política educacional brasileira, implementando a “noção de priorização aos mais necessitados”, através da Emenda Constitucional nº 14/96, em detrimento do direito universal, antes garantido na Constituição Federal de 1988. Além de uma clara priorização do atendimento do acesso ao Ensino Fundamental (através da implementação do Fundef<sup>7</sup>), a gestão FHC desenvolveu mecanismos tanto de descentralização administrativa dos serviços educativos quanto de controle social e do governo central através da estratégia de “[...] performatividade [que] proporciona sistemas de signos que representam a educação de maneira codificada e autorreferenciada para o consumo” (OLIVEIRA, 2009, p.201).

Num quadro mais geral desta gestão, destacamos os dados do IPEA analisados por Faleiros (2004). Verifica-se que, no 1º mandato de FHC, houve um aumento de gastos com políticas sociais (21,2%), devido à incorporação dos trabalhadores rurais à Previdência Social, acompanhado do baixo crescimento do PIB (média de 1,88%, entre 1995 e 2002) e do aumento da dívida pública (de 30% do PIB, em 1995, para 63,9%, em 2002). E, em 2002, Mettenheim (2003) observa o crescimento da carga tributária brasileira: 42,7%, em termos reais, sendo, consideravelmente, mais elevada do que o da maioria das economias emergentes.

Diante de todos estes elementos e análises, entendemos que o governo FHC realizou uma reforma do Estado no sentido amplo do conceito, pois não esteve alheio às transformações ocorridas, em nível mundial: produziu regulamentações, normatizações e diretrizes inovadoras para os diversos setores governamentais, ainda que, em termos da sua consolidação, não tenha conseguido concluir todos os planos. Além do mais, muitas das suas diretrizes e ações governamentais foram restritas no que se refere à ampliação e concretização da vigência dos direitos sociais.

### **A gestão governamental de Lula**

Quanto à análise da gestão do governo Lula, algumas especificidades podem lhe

---

<sup>7</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano.

conferir limitações: devido a sua recente conclusão, no ano de 2010, nos vemos ainda imersos na própria experiência analisada. De fato, percebemos que os estudos e publicações de naturezas diversas (jornalísticas, acadêmicas, pesquisas de opinião e outras) a respeito, trazem a marca da proximidade e envolvimento com o próprio fenômeno, o que dificulta o grau de confiabilidade das análises, que deverão ganhar maior consistência com o distanciamento espaço-temporal.

A vitória de Lula, na disputa pela Presidência da República de 2002, significou a chegada à frente do governo brasileiro uma aliança partidária trabalhista de centro-esquerda. Segundo Mettenheim (2003), comparativamente com os partidos socialistas e trabalhistas europeus, o caso brasileiro alcançou essa vitória em tempo muito menor na história política internacional. Entendemos que isso gerou forte pressão social e econômica sobre as medidas governamentais a serem tomadas. Nogueira (2003, p.17) avalia que o governo se viu em situação delicada, de “desarmar o ‘pessimismo’ dos mercados [e] [...] dosar e modelar o ‘otimismo’ dos setores mais organizados da sociedade civil”.

A estratégia do governo Lula, em seus primeiros anos, foi de cautela e moderação, sem apontar explícito rompimento com as políticas anteriores, o que despertou grande especulação e variadas avaliações: crise partidária e político-ideológica; alinhamento e aprofundamento da política neoliberal, no país (BOITO Jr, 2003; MARQUES & MENDES, 2006). Segundo Faleiros:

O papel do Estado proposto no governo Lula é o de proteger os investimentos capitalistas, mas atendendo melhor aos programas governamentais e ao interesse público, com o desafio de que o Estado possa vir a ter maior peso em relação ao mercado, propondo-se que o Estado não seja apenas um apêndice do mercado. Esta proposta se ajusta à correlação de forças em que o próprio governo se situa: dentro do capitalismo como uma inflexão para as demandas de maior transparência e controle público, assim como de favorecimento de algumas metas junto aos mais pobres, na tentativa de harmonizar os interesses do capital e de socorro aos mais pobres [...] (2004, p.59).

Mesmo enfrentando resistência e críticas quanto à manutenção dos acordos financeiros com organismos internacionais, o governo Lula se destacou pelo franco combate à pobreza, o que garantiu sua popularidade entre a maioria da população, ao longo de suas gestões. Neste contexto, Singer (2009) investiga a constituição do fenômeno do *lulismo*, procurando mostrar que se tornou mais nítido a partir da mudança

do perfil de seu eleitorado majoritário nas eleições de 2006 para o segundo mandato. Números encontrados pelo Ibope, perto do primeiro e do segundo turnos, expressam uma disputa socialmente polarizada. Entretanto, Marques e Mendes (2006) definem e caracterizam o eleitorado de Lula como o da população mais pobre e com menos experiência organizativa.

Tal situação impeliu o governo, como afirma Nogueira (2003), a operar em plataformas até paradoxais: ao mesmo tempo em que necessitava ganhar legitimidade e responder, competentemente, às demandas crescentes enfrentadas pela sociedade desigual que se tinha, se viu envolto nas limitações decorrentes do papel redimensionado do Estado, no contexto da globalização.

Ao lado disso, no âmbito do sistema político interno (do país), Nogueira (2003, p.19) ressalta a relação intrínseca e tensa entre governo e o Partido dos Trabalhadores a que pertencia (e pertence) o então presidente Lula, particularmente os integrantes das bases partidária. Em face deste contexto, a ação governamental não pode se omitir no atendimento de demandas concernentes a grupos do seu partido, fazendo adaptações, tendo em vista o significativo protagonismo do mesmo ao longo da sua existência.

No âmbito das realizações das gestões presidências de Lula, consideramos o apanhado de dados do relatório brasileiro de acompanhamento dos Objetivos para Desenvolvimento do Milênio, publicado no ano de 2010, como importante amostra de concepções e ações do período. Alguns elementos avaliados no relatório resgatam, inclusive, dados ainda da década de 1990, fator que nos permite visualizar os dois governos aqui analisados. Tal relatório constitui-se em prestação de contas do governo brasileiro do acordo assinado por mais de 160 países no Fórum Mundial de Educação, no ano 2000 em Dakar. Os países comprometeram-se em cumprir uma série de metas propostas pela ONU/UNESCO – Acordo de Metas Educação para Todos – até o ano de 2015(MARRERO & HERNÁNDEZ, 2005). Através do texto de apresentação do relatório do governo brasileiro, assinado pelo então presidente da República, observamos um posicionamento bastante claro quanto a finalidades delegadas a atuação público-estatal.

Hoje, podemos dizer com orgulho que o aparelho público nacional deixou de ser uma correia de transmissão da desigualdade para se tornar um instrumento afirmativo de direitos, um retificador de injustiças que nenhum automatismo de mercado corrigiria por nós (BRASIL/IPEA, 2010, p.9).

Com forte ênfase numa finalidade social e pela erradicação da pobreza, Lula destaca as várias iniciativas de seu governo no âmbito de procedimentos de gestão, visando também a recuperação da governabilidade, como vemos a seguir:

[...] também inclui a reativação da capacidade estatal de executar suas políticas. Ministérios e secretarias foram criados para gerenciar programas e intensificar a interlocução com importantes segmentos da sociedade civil e com os entes federados. Estruturas de Estado foram fortalecidas e mecanismos de gestão aprimorados (BRASIL/IPEA, 2010, p.17).

O documento explica que, através do crescimento do mercado interno brasileiro e da ação governamental nas políticas sociais, se conseguiu reduzir os malefícios da crise econômica mundial, em meados do ano de 2009. Assim, o próprio presidente afirma que:

Nossa trajetória vem reafirmar que uma verdadeira política social não é compensação para os equívocos do desenvolvimento. Trata-se, na verdade, de um valioso instrumento indutor, capaz de orientar o curso da economia, democratizar os frutos dos mercados e canalizar as energias da produção para o bem comum, não mais para a especulação (BRASIL/IPEA, 2010, p.9).

Oliveira (2009) analisa que o governo Lula, de fato, trouxe inovações para a gestão das políticas públicas e, no caso da política educacional tem investido fortemente na estratégia de parcerias com estados e municípios para a realização de inúmeros programas nas escolas públicas. A autora (2009) destaca o estabelecimento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, através do decreto n. 6.094 de 24 de abril de 2007, como instrumento de regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados brasileiros, focalizando a melhoria da qualidade da Educação Básica.

O governo federal, por meio do Ministério da Educação, busca assim atuar como grande mobilizador de forças internas e externas ao Estado. Considerando que a responsabilidade com a educação básica é prioritariamente dos estados e municípios e que à União cabe ação supletiva, o MEC tem procurado promover uma política nacional de condução e orientação da educação básica, envolvendo os estados e municípios e setores da sociedade civil, instaurando, em certa medida, seu papel protagonista na definição das políticas educativas em âmbito nacional, o qual havia se esmaecido pelas reformas ocorridas na década passada (Oliveira, 2009, p.206).

Quanto à redução da pobreza, o relatório constatou que, no ano de 2008, já havia apenas um quarto dos pobres existentes em 1990, e pouco mais de um terço, dos

existentes, em 1995. O percentual de pobres nas zonas rurais teve considerável redução: de 51,3%, em 1990, para 12,5% em 2008. Entretanto, “a parcela da renda perdida pelos mais ricos passou a fluir principalmente para o estrato intermediário, pouco sobrando para os mais pobres” (BRASIL/IPEA, 2010, p. 24). Ou seja, mesmo com uma diminuição da desigualdade socioeconômica no país, esta mudança ainda não está sendo tão sentida pelas classes mais pobres. Ainda assim, o governo brasileiro alcançou resultado bastante superior à meta estipulada no objetivo número 1 dos ODM: redução da pobreza extrema, pela metade, até o ano de 2015. A própria coordenadora da Organização das Nações Unidas (ONU), no Brasil, destaca a significativa redução da pobreza (além da de mortalidade infantil e aumento do número de crianças na escola) e atribui o resultado à ação dos programas sociais e das políticas públicas universais. Reconhece, contudo, que ainda há muito para avançar (BRASIL/IPEA, 2010).

A fora isto, destacamos alguns resultados apurados quanto aos objetivos educacionais do ODM (universalizar a educação primária). O relatório (2010) contém tabela (tabela 1 apresentada a seguir) com as taxas de escolarização líquida<sup>8</sup> para a população brasileira, segundo variáveis que, historicamente, desvelam a magnitude das desigualdades existentes no país (regiões, sexo, cor/raça). Na referida tabela, percebemos que, no período compreendido (1992-2008), há avanços significativos em todas as taxas. Ainda assim, esses avanços não representam a completa universalização do Ensino Fundamental: as regiões do Norte e Nordeste do país continuam aquém das demais; as populações rurais e de pretos e pardos apresentam-se com taxas inferiores às da população branca e às da zona urbana, principalmente na faixa etária dos 15 aos 17 anos. Outro detalhe é que, quanto ao período de passagem entre o governo FHC e o governo Lula (2005 e 2008), apesar de verificarmos avanços nas taxas do último ano, as diferenças não são grandes (no caso do Ensino Fundamental, praticamente não há alteração nas taxas).

TABELA 1 - Taxa de escolarização líquida nas faixas etárias de 7 a 14 e de 15 a 17 anos, segundo sexo, cor/raça e localização Brasil e regiões, 1992, 2005 e 2008

---

<sup>8</sup> Segundo o Glossário de Termos, variáveis e indicadores educacionais do Inep/EduDataBrasil, tratam-se de indicadores que identificam o percentual da população em determinada faixa etária matriculada em nível de ensino adequado à mesma.

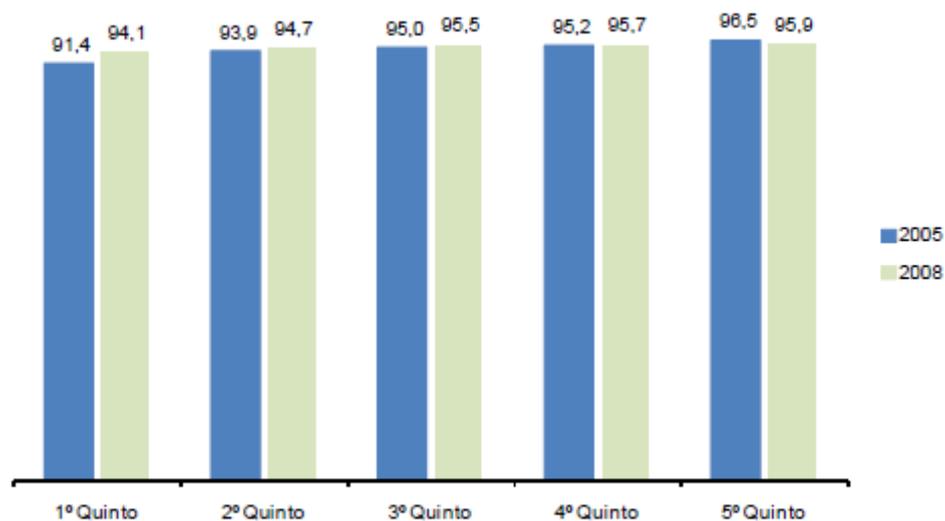
Características Seleccionadas	Fundamental: 7 a 14 anos			Médio: 15 a 17 anos		
	1992	2005	2008	1992	2005	2008
Total	81,4	94,4	94,9	18,2	45,3	50,4
Norte	82,5	93,1	93,6	11,7	30,7	39,7
Nordeste	69,7	92,4	94,3	9,5	30,1	36,4
Sudeste	88,0	95,8	95,7	24,3	57,4	61,9
Sul	86,9	95,9	95,2	23,1	53,6	56,4
Centro-Oeste	85,9	94,7	94,5	17,5	45,9	51,8
Sexo						
Masculino	79,9	94,1	94,9	15,1	40,6	44,4
Feminino	82,7	94,7	94,9	21,3	50,1	56,8
Cor/raça						
Branca	87,5	95,4	95,4	27,1	56,6	61,0
Preta e Parda	75,3	93,6	94,7	9,2	35,6	42,2
Localização						
Rural	66,5	92,3	94,3	5,3	24,7	33,3
Urbana	86,2	95,0	95,1	22,3	50,4	54,3

\* Exclui a população rural dos Estados de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD; elaborada por Inep/DTDIE.

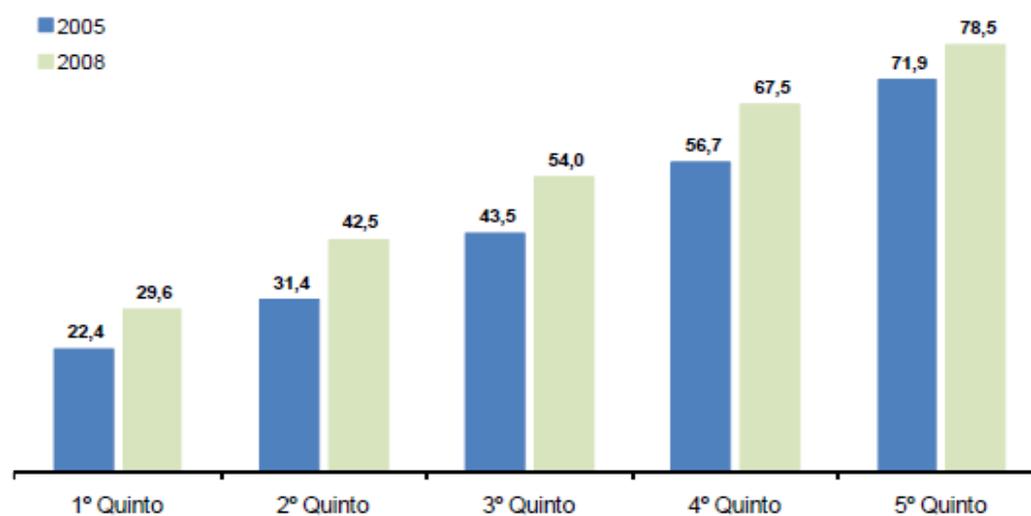
Outro indicador de extrema valia, é apresentado nos gráficos, que reproduzimos a seguir:

Gráfico 1 - Taxa de escolarização líquida, na faixa etária de 7 a 14 anos, segundo os quintos de rendimentos domiciliar *per capita* no Brasil, entre 2005 e 2008



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD; elaborado por Inep/DTDIE.

Gráfico 2 - Taxa de escolarização líquida na faixa etária de 15 a 17 anos, segundo os quintos de rendimentos domiciliar *per capita* - Brasil, 2005 e 2008



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD; elaborado por Inep/DTDIE.

De acordo com o relatório em questão, as taxas referentes ao Ensino Fundamental, segundo os níveis de renda dos estudantes, apresentaram tendência de equiparação: em 2005, o índice alcançado por aqueles que se situavam entre os 20% mais pobres, estava 5,1 pontos percentuais abaixo da taxa registrada, entre os que se enquadravam no grupo dos 20% mais ricos; em 2008, essa diferença baixou para 1,8 pontos percentuais.

As taxas referentes ao Ensino Médio, do mesmo indicador, apesar de terem tido avanço, ainda se mantêm com percentuais diferentes entre os quintos de renda bastante elevada: a taxa do grupo composto pelos 20% mais pobres correspondia, em 2005, a apenas 31% da relativa ao último estrato de renda. Em 2008, porém, essa proporção aumentou, se aproximando de 38%. O relatório ressalta que entre os estudantes de baixa renda, uma parcela considerável conclui o Ensino Fundamental na idade adulta (distorção idade-série é maior), fato que dificulta o ingresso e a permanência no Ensino Médio, em virtude da necessidade de ingressar no mercado de trabalho. Consideramos que, talvez, estes dados tenham gerado a medida governamental de certificação de ensino médio através do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, a partir do ano de 2009<sup>9</sup>. Já em 2010, a página da internet do Ministério da Educação informa que 110 mil pessoas com mais de 18 anos concluíram o Ensino Médio através dessa prova.

<sup>9</sup> Medida é documentada pela Portaria Normativa nº 16/2001, mas segundo informações dispostas na página do MEC na internet, desde 2009 implementa-se tal certificação. Conferir: [portal.mec.gov.br](http://portal.mec.gov.br)

Como mencionamos anteriormente, o acompanhamento e avaliação das políticas através também de dados quantitativos se faz pertinente (ainda que não somente ela), em especial em se tratando da dimensão continental da ação governamental brasileira. Contudo, diante dos dados aqui observados e da centralidade deles fundada nos acordos internacionais, consideramos que a política educacional destas últimas décadas continua a se enquadrar nas reformas educativas verificadas por Marrero & Hernández (2005).

### **Considerações finais**

De modo geral, neste artigo, visamos ressaltar que a análise interrelacional das conjunturas governamentais de FHC e Lula nos permite identificar “[...] também os sinais de saída para o novo, o não acontecido, o inédito. [pois] tão importante quanto entender o que já está acontecendo é estar atento aos sinais dos fenômenos novos que começam a se manifestar” (SOUZA, 1985, p. 15). É neste sentido que verificamos que mesmo na implementação da política neoliberal do governo FHC, a conjuntura da política educacional contou com avanços na ordem do direito à educação, através do acesso ao Ensino Fundamental.

No caso do governo Lula, analisa-se que houve um resgate da governabilidade no país e uma maior ênfase no cumprimento dos direitos sociais constitucionais, sobretudo através da tentativa de correção e/ou diminuição das desigualdades socioeconômicas (OLIVEIRA, 2009). De todo modo, ainda percebe-se interligações entre políticas desenvolvidas pelo governo Lula enquanto herança adaptada do governo FHC. Contudo, como explica Souza (1985, p.15), “a conjuntura não se dá no vazio [...] Não se pode afirmar *a priori* que todos os acontecimentos ‘acontecem’ dentro de uma lógica determinada [...] [pois] os processos são cheios de sentidos e dinâmicas que escapam, ou não estão subordinados a determinadas lógicas”. É neste sentido, que adotamos um posicionamento otimista, pois ainda que operemos hoje, resguardando algumas antigas dinâmicas, as novas dinâmicas identificadas poderão estar atuando mais fortemente nos anos posteriores.

### **Referências:**

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. **Rev. Bras. Educ.** [online] n.22, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 16**, de 27 de julho de 2011.

Dispõe sobre certificação no nível de conclusão do Ensino Médio ou Declaração de proficiência com base no Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM. Diário Oficial da União seção 1 - Nº 144, quinta-feira, 28 de julho de 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** – Relatório Nacional de Acompanhamento – Brasília: Ipea, 2010.

BOITO Jr, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Revista Crítica Marxista**, n.17, Rio de Janeiro, Editora Revan, 2003.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Teoria e método na análise de conjuntura. In: **Revista Educação & Sociedade**, ano XXI, nº 72, Agosto/2000, p.145-152.

DIAS, Adriana Tomazelli. **A “nova” questão social e os programas de transferência de renda no Brasil** (dissertação de mestrado). Universidade de Brasília – UNB, 2006.

DRAIBE, Sônia. **A reforma dos programas sociais brasileiros: panorama e trajetórias**. XXIV Encontro Anual da ANPOCS, 2000.

FALEIROS, Vicente de Paula. A reforma do Estado no período FHC e as propostas do Governo Lula. In: \_\_\_\_\_; NUNES, Selene Peres; FLEURY, Sonia; *et al.* **A era FHC e o governo Lula: transição?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**. Vol. 18, n. 51, fev. 2003, p. 21-29.

\_\_\_\_\_. A política da avaliação de políticas. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**. Vol. 20, n. 51, out. 2005, p. 97-109.

HIDALGO, Angela Maria. Globalitarismo, Estado Mínimo e Gestão Compartilhada. In: LIMA, Antonio Bosco de (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

MARRERO, Adriana y HERNÁNDEZ, Francesc J. Las reformas educativas de las últimas décadas: privatización y privación. **Public Services Yearbook**. Published by the Transnational Institute (TNI) in co-operation with Public Services International Research Unit (PSIRU). Amsterdam, October 2005.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Revista de Economia Política**, vol. 26, n. 1 (101), p. 58-74 janeiro-março/2006.

METTENHEIM, Kurt Von. A presidência e a separação dos poderes no Brasil (1999-2002). **Revista Tempo Social**. São Paulo: USP, nov.2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A agenda cristalizada, o Estado e o Governo Lula. In: **Revista Serviço Social & Sociedade** – Estado e Regulação Social. n. 76, ano XXIV São Paulo: Editora Cortez, nov.2003.

OLIVEIRA, Francisco de. “Hegemonia às avessas”. **Revista Piauí**, n. 7, jan.2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

SALLUM Jr, Brasílio (org.). O segundo governo FHC: um balanço crítico. **Revista Tempo Social**. São Paulo: USP, nov.2003.

SHIROMA, Eneida Oto. MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Revista Novos Estudos**. CEBRAP 85, novembro de 2009 p. 83-102.

SOUZA, Herbert José de. **Como se faz análise de conjuntura**. 3º edição. Petrópolis: Ed. Vozes, 1985.