

Apresentação

Nosso objetivo é comparar as políticas públicas para a educação nos governos FHC e Lula, especificamente as políticas de acesso ao ensino superior. Nosso foco central é explorar o impacto da mudança na configuração das alianças políticas sobre o desenho dessa política pública, entre esses dois governos. Assim, buscamos reconstituir as políticas de educação nesses governos para em seguida analisar e sistematizar as principais diferenças nessa política que podem ser explicadas a partir da diferença de orientação política predominante na aliança que sustenta cada um desses dois governos.

Enfoque teórico:

Tradicionalmente, a ciência política tem produção relativamente baixa na área de educação, tanto no Brasil como no exterior. Esse cenário começou a mudar no final dos anos noventa, quando o debate sobre as transformações impostas pela globalização sobre as estruturas de formação de competências na Europa - em especial, na Alemanha - lançou luz sobre a centralidade das instituições ligadas à área de educação para a diversidade de arranjos institucionais que sustentam a reprodução do capitalismo em diferentes países desenvolvidos (THELEN, 2004, HALL e SOSKICE, 1997). Esses estudos abrem uma nova linha de investigação que relaciona variedade de modos de reprodução do capitalismo, modos de organização do estado de bem estar social (ESPING-ANDERSEN, 1990) com a diversidade de organização do sistema educacional, considerando especialmente as diferenças no formato e alternativas de qualificação oferecidas por esses sistemas.

Para o estudo específico da relação entre as alianças políticas e o desenho da política de educação, uma referência importante é o modelo desenvolvido por Iversen e Stephens no qual as diferenças de desenho das instituições de formação de capital humano, nos países de democracia avançada, são correlacionadas a dominância de diferentes coalizões políticas em cada país. Mais recentemente, Busemeyer (2015) retoma essa discussão, buscando generalizar um modelo que articula análise de alianças partidárias, variedades de capitalismo e política educacional.

Nessa apresentação, faremos também uma análise histórica do tema da educação no país, analisando os projetos educacional de cada governo, desde a ditadura militar até Itamar Franco. Acreditamos que a ditadura militar com seu projeto educacional, juntamente das mudanças sociais e econômicas daquele período trouxeram transformações estruturais para a educação no país, assim

como o período democrático conturbado que se seguiu, no qual muitas vezes a educação foi colocada em segundo plano devido a crises políticas e econômicas.

Por fim, analisamos as propostas e realizações do governo de FHC e também examinamos dados referentes à evolução do ensino superior, no que diz respeito ao número de matrículas, número de instituições, tanto públicas quanto privadas e a proporção entre inscritos e ingressos em IES (instituições de ensino superior) públicas.

Três Mundos de Formação de Capital Humano

Iversen e Stephens se utilizam da Teoria de Recursos de Poder e Regimes de Produção de Bem-estar Social para identificar aquilo que eles chamam de três mundos de formação de capital humano: economias liberais de mercado com instituições eleitorais majoritárias, economias de mercado coordenadas com instituições eleitorais de representação proporcional com ausência de um partido Democrata Cristão forte, e economias de mercado coordenadas com instituições eleitorais de representação proporcional e um partido Democrata Cristão forte. A presença ou ausência de um partido Democrata-Cristão forte, articulando a direita, é um elemento também salientado na análise de Busemeyer (2015), dado o tipo de coalizão inter-classes que esses partidos tendem a valorizar.

A partir dessas categorias os autores analisam o sistema educacional como um todo, incluindo gastos com a educação, desde creche até ensino superior, e treinamento profissional. (IVERSEN; STEPHENS, 2008). As economias liberais de mercado com instituições eleitorais majoritárias englobam países como Estados Unidos, Reino Unido e Canadá. Neles, o governo de centro ou centro-direita gasta relativamente pouco com ensino primário e pré escolar público. A maior parte dos gastos se concentra com programas voltados para a classe média, principalmente ensino universitário e preparação para tal ensino, enquanto a classe média-alta investe em ensino privado. As empresas se especializam na produção que utiliza mão de obra pouco especializada. Os sindicatos não possuem muitos incentivos para a sua adesão, já que os trabalhadores são facilmente substituídos. O resultado é um mercado de trabalho fluído, altamente flexível, que é acompanhado por um sistema de qualificação profissional centrado no ensino superior e voltado para a produção de qualificações genéricas.

As economias de mercado coordenadas com instituições eleitorais de representação proporcional com ausência de um partido Democrata Cristão forte abrangem os países nórdicos. Nesses países, governos de coalizão de centro-esquerda realizam altos investimentos em educação primária e secundária. Também investe em educação pré-escolar e a formação técnica é ampla e conta com forte inversão pública. A junção dos altos gastos com educação pública com o

treinamento vocacional possibilita aos trabalhadores desses países obterem mais habilidades do que aqueles de países do grupo anterior. O gasto com creches apresenta efeitos positivos como geração de empregos, ao permitir às mulheres melhor equilíbrio entre família e carreira.

Nas economias de mercado coordenadas com instituições eleitorais de representação proporcional e um partido Democrata Cristão forte podemos incluir países como Alemanha, Suíça, Bélgica e Holanda. Nesses países, as estruturas de formação técnicas são amplas e representam uma alternativa real à trajetória de formação que leva ao ensino superior. Entretanto, aqui, a formação técnica é dominada pela participação das empresas e está voltada para a qualificação específica do trabalhador. Contudo, nesses países os interesses dos trabalhadores pouco qualificados ou não qualificados são desconsiderados. Os gastos com educação pré-escolar são baixos comparados com os países escandinavos, porém o treinamento vocacional oferece oportunidades de obtenção de habilidades que não existem nos países liberais.

Dessa forma, a literatura internacional sustenta um forte relação entre as estratégias de coalizões dominantes em diferentes países e seu reflexo sobre as políticas de educação e formação de competências no país. Nossa preocupação é mostrar em que medida as diferenças de orientação das alianças que sustentam os governos de FHC (centro-direita) e Lula (centro-esquerda) se refletem no desenho das políticas de educação adotadas por esses dois governos.

Da ditadura a Sarney

O projeto educacional da ditadura militar foi marcado por grandes reformas voltadas aos interesses do mercado. Diante da crescente pressão das classes médias para o acesso ao ensino superior é outorgada, em 1968, a lei da reforma universitária (Lei n 5.540/68), que trouxe mudanças nas estruturas departamentais, sistema de créditos e matrículas, ciclo básico, carreira universitária única e junção do ensino e pesquisa. Também é feita a reforma do ensino de 1º e 2º grau, com os objetivos de promover a profissionalização do ensino médio e conter a demanda pelo ensino superior. (FARIAS; VIEIRA, 2007)

A tendência da privatização do ensino superior aumentou muito nesse período. O aumento da participação privada no ensino superior foi possível pelo incentivo governamental através do conselho Federal de Educação (CFE), que autorizou a criação de inúmeras IES privadas. Ademais, o setor público também passou a apresentar traços privatistas como o emprego de critérios do mercado na criação de cursos, aproximação do processo formativo do processo produtivo e introdução de empresários nos conselhos universitários. (SAVIANI, 2008)

Se no regime militar o plano para a educação era claro, a passagem para a democracia foi

marcada pela falta de direção. O governo José Sarney não apresenta um projeto educacional capaz de fazer jus aos anseios que a reabertura democrática trouxe. O documento “Educação para Todos: caminhos para a mudança”, mostra algumas intenções governamentais, que apontavam a universalização da educação básica. (FARIAS; VIEIRA, 2007), mas pouco foi implementado.

O governo Fernando Collor de Mello é marcado por turbulências de ordem econômica que fazem com que a política educacional seja relegada ao segundo plano. O plano Collor, que incluía até mesmo o confisco de poupanças, foi uma das medidas tomadas para a contenção da elevada inflação. No campo da educação, esse governo foi marcado pela “educação como espetáculo”, com grandes planos educacionais, mas com pouco sendo concretizado de fato. As intenções desse governo foram anunciadas no Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), que foi visto com ceticismo pela imprensa e educadores. (VIEIRA, 2000)

Após o abrupto término do governo Collor, Itamar Franco assume fazendo grandes mudanças. No plano econômico, temos a adoção do Real, a contenção dos gastos públicos e grandes privatizações são marcas desse governo, enquanto na esfera educacional podem ser citados o Plano Decenal de Educação para Todos e a Conferência Nacional de Educação para Todos. (FARIAS; VIEIRA, 2007)

O processo constituinte, durante o governo Sarney, deu grande destaque ao tema da educação. De fato, a Constituição de 1988 é a mais abrangente no tema da educação da experiência brasileira. A constituição de 1988 afirma que a educação é “(...) direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205). Ela também reconhece como dever do Estado proporcionar educação para aqueles que não puderam estudar na idade adequada. No tocante ao ensino superior, é a primeira Constituição a tratar da autonomia universitária, dizendo que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (art. 207). (ibidem).

A autonomia universitária garantida nessa Constituição abarca pontos específicos, referentes a autonomia didático-científica, como o de definir currículos e abrir e fechar cursos; autonomia administrativa, como, por exemplo, se adotarem o sistema de departamentos e de créditos e como lidam com o plano de carreira; autonomia de gestão financeira e patrimonial, que trata de questões orçamentárias, como remanejamento de recursos.

Propostas e realizações do governo FHC

O programa de governo da campanha eleitoral de 1994 teve como característica enfatizar o papel econômico da educação, enfatizando o desenvolvimento científico e tecnológico à qualidade de ensino, e apontando a parceria entre o público e o privado como necessária para alcançar tais resultados. Esse programa também destacava a necessidade de se administrar mais racionalmente os recursos e capacidade ociosa das instituições de ensino federais, o que seria alcançado através da autonomia universitária efetiva.

O governo FHC produziu mudanças substanciais na área da educação. Um ponto central nessas mudanças é a criação do FUNDEF, um fundo que condicionava transferências dos recursos federais para os municípios ao aumento das matrículas e permanência no ensino fundamental e a melhoria dos salários dos professores nesse nível de educação. A principal consequência dessas políticas foi a universalização do acesso ao ensino fundamental e um aumento das matrículas do ensino médio, o que, por sua vez, amplia a demanda por acesso ao ensino superior (DURHAM, 2003)

Interpretando os dados

No tocante as matrículas do Ensino Superior podemos observar no gráfico 1 que entre 1995 e 2002, os oito anos do governo FHC, o número de matriculados vai de 1.759.703 para 3.479.913, um aumento de 97%. No gráfico 2 analisamos mais detalhadamente esse aumento. Representamos o crescimento das matrículas de IES particulares e públicas, não sendo possível obter dados exclusivos das IES federais. Podemos observar que enquanto as instituições públicas passam de 700.540 em 1995 a 1.051.655 em 2002, tendo um aumento de aproximadamente 50%, as instituições particulares passam de 1.059.163 a 2.428.258 no mesmo período, um aumento de 129%.

Crescimento das matrículas do Ensino Superior de 1985 a 2002

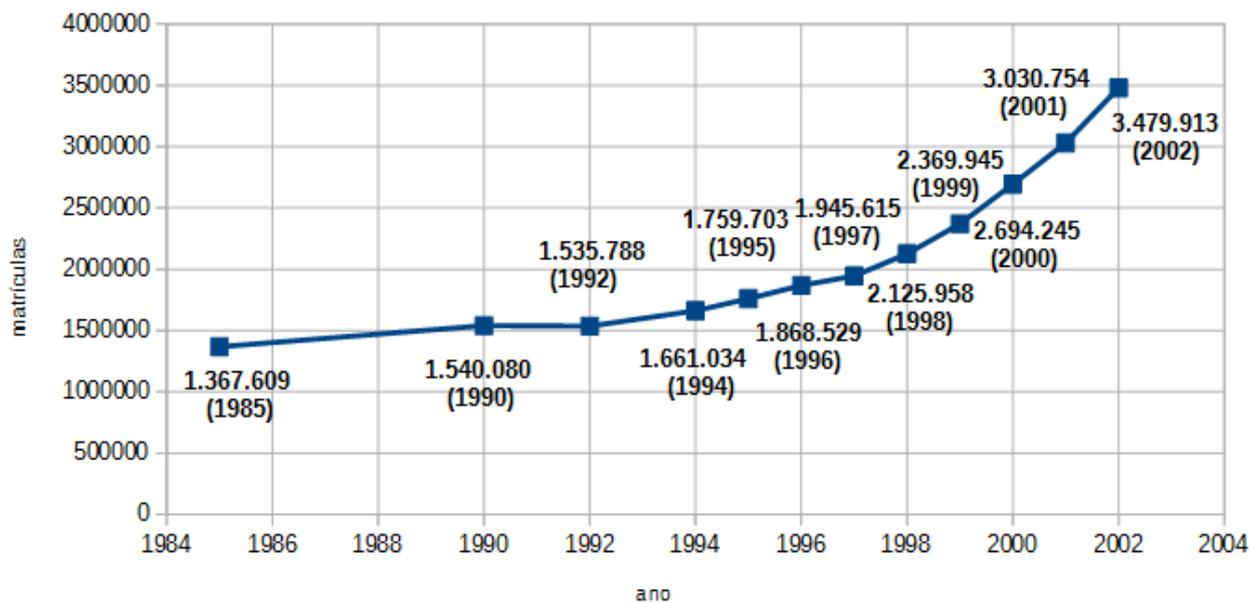


Gráfico 1

FONTE: MEC/INEP

Crescimento do número de matrículas nas IES públicas e particulares de 1985 a 2002

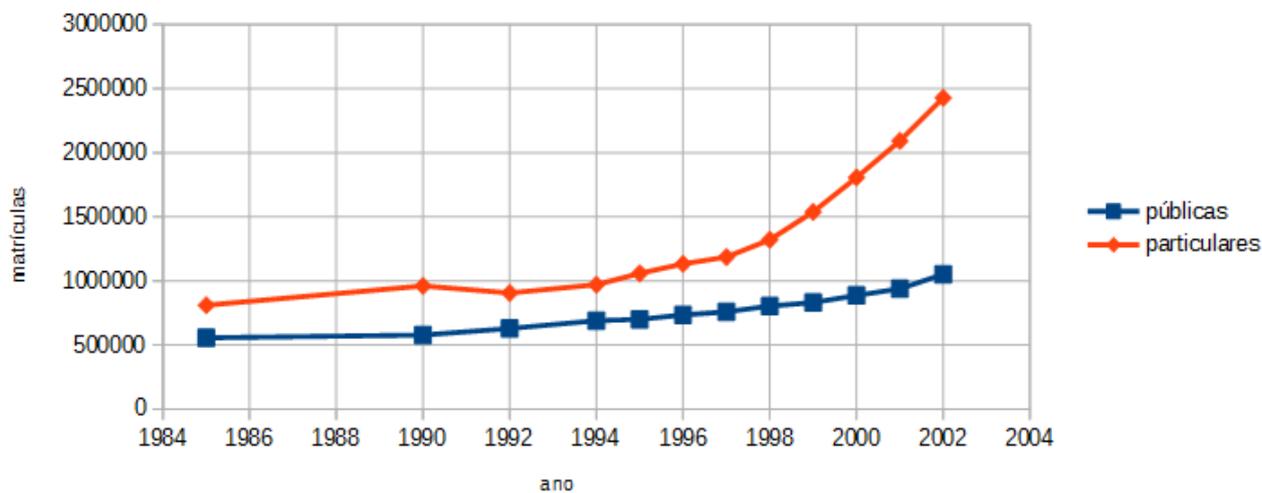


Gráfico 2

FONTE: MEC/INEP

No exame do crescimento do número de instituições, presente no gráfico 3 e na tabela 2, é ainda mais evidente o crescimento do ensino superior privado. Enquanto o número de instituições públicas no octênio FHC diminui 7%, o número de instituições particulares cresceu 110%.

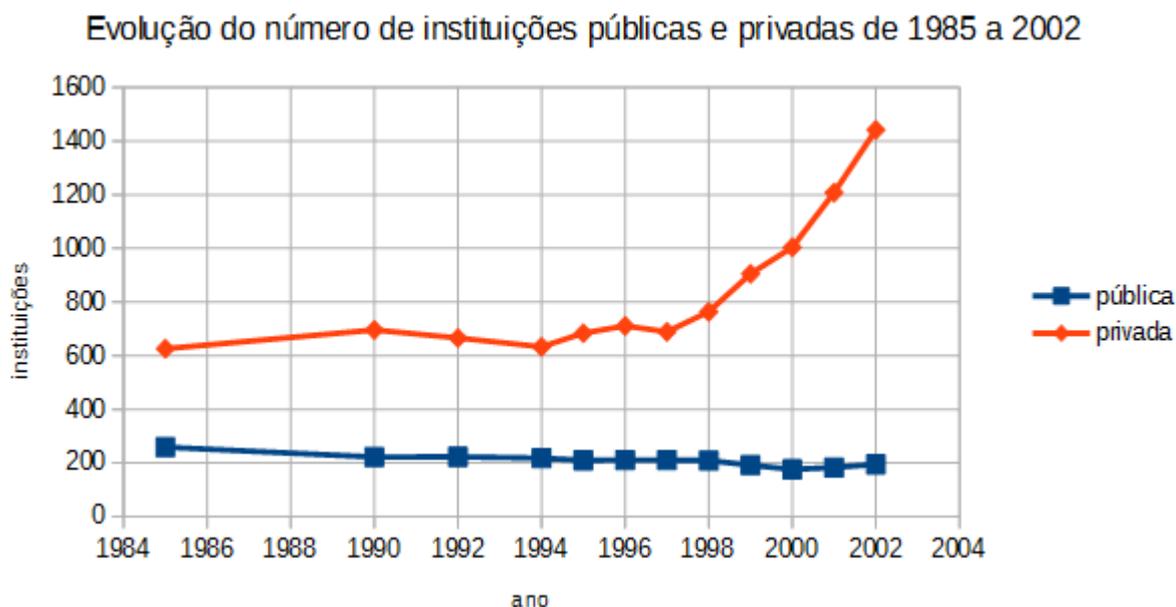


Gráfico 3

FONTE: MEC/INEP

O crescimento do número de matrículas e de instituições no ensino superior, principalmente nas universidades particulares, não acarretou uma menor procura pelo ensino público. Ao contrário, como observamos na tabela 3 abaixo, os inscritos em exames de ingresso no ensino superior em instituições públicas teve grande aumento. Em 1995 a relação entre inscritos e ingressos era de 8,85, já em 2002 passou a ser de 9,36.

Podemos concluir que houve um aumento da privatização do ensino superior, nos anos de governo FHC, verificado no aumento do número de matrículas e instituições nesse setor. A privatização, porém, é uma tendência que já existe desde os tempos da ditadura militar.

Ao analisarmos o governo FHC nos termos da teoria de Ivensen e Stephens, podemos constatar que se aproxima das economias liberais de mercado com instituições eleitorais majoritárias, com a expansão do ensino superior privado. Entretanto, a criação do FUNDEF e o aumento do investimento federal com a educação primária contradiz esse modelo. Por outro lado, quando

observamos a educação técnica, vemos que o governo FHC não ampliou as oportunidades para aquisição de habilidades para o mercado de trabalho, devido a pouca disponibilidade de treinamento profissional. Por outro lado, nessa última área, a proposta de FHC de desvincular a formação de competências técnicas da trajetória educacional que leva à universidade reforça o reconhecimento da índole liberal dessas políticas.

No presente estágio do estudo, estamos realizando um levantamento das políticas de educação do governo Lula, para, em seguida, comparar com o perfil das políticas do governo FHC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUSEMEYER, Marius R. *Skills and inequality: Partisan politics and the political economy of education reforms in western welfare states*. Cambridge University Press, 2014.

CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior – estado e mercado. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 795-817, 2004.

CUNHA, Luiz Antônio. *Ensino superior e universidade no Brasil*. In: 500 anos de educação no Brasil. São Paulo: Autêntica, p. 151-204, 2007.

CUNHA, Luiz Antônio. *O ensino superior no octênio FHC*. Educ. Soc., Campinas, vol. 24, n. 82, p. 37-61, 2003.

DURHAM, Eunice Ribeiro. *A educação no Governo de Fernando Henrique Cardoso*. Tempo Social; Rev. Social. USP, S. Paulo, 11(2): 231-254, 1999.

DURHAM, Eunice R. *O ensino superior no Brasil: público e privado*. NUPES-USP, 2003.

FARIAS, Isabel Maria Sabino de; VIEIRA, Sofia Lerche. *Política educacional no Brasil introdução histórica*. Brasília: Liber Livro, 2007.

HALL, Peter, e David SOSKICE. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (1999) Cambridge: Cambridge University Press.

INEP. *Evolução da Educação Superior – 1980 a 2007*. Disponível em <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

IVERSEN, Toben; STEPHENS, John D. Partisan Politics, the Welfare State, and Three Worlds of Human Capital Formation. *Comparative political studies* 41.4-5 (2008): 600-637.

MEC. *Evolução do ensino superior no Brasil (graduação) 1962-90*. Disponível em <<http://www.dominiopublico.gov.br>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

SAMPAIO, Helena. *O Ensino Superior Privado: tendências da última década*. NUPES-USP, 1998.

SOUZA, Paulo Renato. *A revolução gerenciada: educação no Brasil 1995-2002*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

ESPING ANDERSEN, Gosta. *The three worlds of welfare capitalism*. John Wiley & Sons, 1990.

THELEN, Kathleen. *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press, 2004.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política educacional em tempos de transição (1985-1995)*. Brasília: Plano, 2000.