

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**REFORMA UNIVERSITÁRIA E OS MECANISMOS DE INCENTIVO À
EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL (1964- 1984)**

Cristina Helena Almeida de Carvalho

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Instituto de Economia da UNICAMP
para obtenção do título de Mestre em
Ciências Econômicas, sob a orientação
do Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro
Lopreato.

Campinas, 2002

A três pessoas que não estão mais entre nós, mas que tem sido minha inspiração e força nos momentos difíceis: meu avô Zezinho, meu primo Zé Roberto e minha amiga Denise.

“Uma lição de esperança pode ser extraída de todas as confrontações que ocorreram e ocorrem dentro da universidade. Apesar de todo o extremismo que caracterizou o pós-64, o regime autoritário e as frações de classe que o apoiaram não têm sido poderosos ou eficientes o necessário para erradicar toda a divergência ideológica e política, para adquirir o consentimento ativo de todos os segmentos da sociedade civil, ou para controlar a oposição e o dissenso dentro e fora da universidade.

Quando a coerção atingiu seus níveis mais altos, as vozes dos que se opunham a tal estado de coisas estavam silenciosas. Mas este silêncio não significava ausência de antagonismo nem o congelamento do desenvolvimento das contradições. Ao contrário, ele significava medo e o medo nunca foi fonte de legitimidade de nenhuma autoridade nem da hegemonia de qualquer grupo social.”

Laura da Veiga (1982)

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho não seria possível sem a colaboração conjunta, direta e indireta, de diversas pessoas, tanto no nível acadêmico como pessoal. Impossível agradecer a todos, mas mesmo correndo riscos de cometer injustiças, gostaria de demonstrar minha gratidão.

Em especial, agradeço a meu orientador, Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato, por sua coragem em me aceitar como orientanda, diante do tema multidisciplinar e do tempo já transcorrido. O apoio incondicional e o estímulo e as conversas freqüentes permitiram que eu me aprofundasse no tema, sem perder o rumo estabelecido. Prof. Lopreato é um exemplo de acadêmico no estrito senso da palavra e de ser humano generoso e dedicado.

Ao Prof. Dr. Vicente Rodrigues, da Faculdade de Educação da UNICAMP, meu co-orientador, pelo respeito com que me orientou, após o exame de qualificação, no que tange as questões sobre educação tratadas neste trabalho. A atenção e carinho foram essenciais para que no momento mais difícil eu não desistisse.

Aos Profs. Dr. Pedro Luiz Barros e Silva, do IE/UNICAMP, e Dra. Maria Elizabete Sampaio Prado Xavier, da FE/UNICAMP, por suas contribuições valiosas no exame de qualificação.

Não poderia deixar de mencionar minha gratidão ao pessoal da biblioteca, especialmente para a Almira e Dora, da Economia e Lavínia da Educação, e aos funcionários da secretaria de pós-graduação do IE, Cida e Alberto.

Expresso meu agradecimento a CAPES, cuja bolsa de estudos viabilizou financeiramente este trabalho.

À minha família por todo apoio e compreensão nos momentos mais difíceis, que apesar da ausência de convívio souberam entender o quanto esta dissertação é importante para mim. Além dos meus pais José Carlos e Idialete e de minha avó Fernanda, todos contribuíram com palavras e gestos de incentivo ou apenas me ouviram falar sobre o assunto. Agradeço também a meus sogros que, apesar da distância, sempre se preocuparam comigo.

Aos meus amigos e colegas da UNICAMP que me ensinaram um outro modo de perceber o mundo, de entender as pessoas e o verdadeiro significado da palavra amizade. Aos meus padrinhos de casamento, Lussieu e Edvanio, Márcia e André. Aos amigos Carla, Leonardo e Guília; Eneuton e Marcilene; Camilo; Noemi; Cid; Ricardo; Lício; Graça; Sideni e Renato; Florencia e Eugênia.

Aos meus amigos de Santos que, apesar do distanciamento ao longo do período que residi em Campinas, sempre se preocuparam comigo. Um agradecimento especial ao Adelino pelo auxílio inestimável na parte contábil empregada nesta dissertação. Não poderia deixar de mencionar meu amigo Ricardo Muniz que em todos os momentos em que a tecnologia “jogava contra” trouxe a melhor e mais rápida solução possível.

Ao meu marido e companheiro de vida, Claudio, que desde que nos conhecemos tem sido minha fonte de inspiração e admiração. Além do amor e do carinho, soube me ouvir e responder a meus anseios com paciência e compreensão. Obrigado meu “Pequeno”, principalmente, por ter me trazido esperança, sem a qual seria impossível vencer todos os desafios que enfrentamos juntos.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	1
I. OS ANTECEDENTES DA REFORMA UNIVERSITÁRIA.....	5
I.1. Desenvolvimento e Dependência.....	6
I.2. Desenvolvimento e Educação.....	12
I.3. Contexto Político Externo: Da Guerra Fria à Aliança para o Progresso.....	23
I.4. Contexto Político Interno: O Projeto do Governo Militar de Desenvolvimento e o Papel do Ensino Superior.....	29
I.5. Configuração do Sistema de Ensino Superior.....	7
Considerações Finais.....	47
II. ARENA DECISÓRIA E ATORES: JOGO DE INTERESSES EM TORNO DA REFORMA UNIVERSITÁRIA E A PRIVATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR	49
II.1. Arena Decisória do Ensino Superior: Atores e Recursos de Poder.....	53
II.2. Reforma Universitária: Jogo de Interesses.....	62
II.3. Privatização: Questões Relevantes.....	77
II.3.1. A Expansão do Ensino Privado.....	78
II.3.2. Recursos Financeiros ao Ensino Superior Privado.....	85
II.3.3. A Questão da Gratuidade no Ensino Público.....	90
Considerações Finais.....	95
III. MECANISMOS DE INCENTIVO À EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO.....	99
III.1. Traços Gerais da Reforma Universitária.....	102
III.2. A Educação era Prioridade para o Regime Militar?.....	107
III.3. O Processo de Expansão na Oferta de Vagas.....	114

III.4. Mecanismos de Sustentação da Expansão Privada.....	123
III.4.1. Transferências Orçamentárias.....	124
III.4.2. Renúncia Fiscal.....	128
III.4.3. Fundos e Programas.....	141
III.4.4. Mecanismo Institucional.....	147
Considerações Finais.....	153
 CONCLUSÃO.....	 157
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	 165
 ANEXO ANALÍTICO.....	 175

ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela I.1: Crescimento Populacional do Brasil.....	38
Tabela I.2: Grau de Urbanização.....	39
Tabela I.3: Evolução do nº de Matrículas no Ensino Médio.....	39
Tabela I.4: Conclusão do Ensino Médio e Demanda Efetiva por Ensino Superior.....	40
Tabela I.5: Número e Índice de Matrículas nos Cursos Primário, Ginásial, Colegial e Superior no Brasil.....	41
Tabela I.6: Evolução do nº de Matrículas no Ensino Superior.....	44
Tabela I.7: Evolução do Coeficiente de Abertura do Ensino Superior no Brasil (1942-1972).....	44
Tabela I.8: Número de Inscritos, Vagas e Excedentes nos Cursos de Graduação no Ensino Superior do Brasil (1960-1971).....	45
Tabela I.9: Taxa de Crescimento do Número de Inscritos, Vagas e Excedentes nos Cursos de Graduação no Ensino Superior do Brasil (1960-1971).....	46
Gráfico III.1: Relação entre a Despesa do MEC e a Receita de Impostos.....	109
Tabela III.1: Taxa de Crescimento do PIB, Gasto do MEC no Total da Despesa da União e Gasto com Ensino Superior no Total da Despesa do MEC e da União..	111
Tabela III.2: Evolução das Matrículas do Ensino Superior, no Início do Ano, por Dependência Administrativa.....	115
Gráfico III.2: Participação das Matrículas entre Instituições Públicas e Privadas.....	116
Tabela III.3: Taxa Acumulada de Crescimento de Matrículas e Diferenciais de Taxas por Períodos Seleccionados.....	116
Tabela III.4: Evolução das Matrículas das Instituições de Ensino Superior por Dependência Administrativa e Instância de Poder.....	119
Tabela III.5: Evolução das Matrículas das Instituições de Ensino Superior por Natureza Institucional.....	120

Tabela III.6: Produtividade das Instituições de Ensino Superior por Dependência Administrativa.....	121
Tabela III.7: Transferências Orçamentárias Federais às Instituições Privadas e Despesas com Ensino Superior, a Preços de 1995 (R\$).....	125
Gráfico III.3: Participação das Transferências Orçamentárias Federais às Instituições Privadas no Total das Despesas do MEC com Ensino Superior.....	126
Tabela III.8: Demonstração do Resultado do Exercício: Instituição de Ensino Superior com Fins Lucrativos.....	136
Tabela III.9: Demonstração do Resultado do Exercício: Instituição de Ensino Superior sem Fins Lucrativos.....	137
Tabela III.10: Demonstração do Resultado do Exercício: Instituição de Ensino Superior Filantrópica - Entidade de Utilidade Pública.....	138
Tabela III.11: Programa de Crédito Educativo (1976 a 1983).....	145
Tabela III.12: Cursos Autorizados pelo Conselho Federal de Educação.....	150
Tabela III.13: Universidades por Natureza Institucional e Dependência Administrativa.....	151
Tabela III.14: Estabelecimentos Isolados de Ensino Superior por Natureza Institucional e Dependência Administrativa.....	152

RESUMO

A dissertação analisa o processo de expansão do ensino superior privado no Brasil a partir da Reforma Universitária de 1968. Primeiramente, foi inventariado o ambiente precedente, tendo como base os condicionantes teóricos e históricos subjacentes à reformulação do ensino superior. Em seguida, reconstituiu-se a trama de interesses delineada pelos atores envolvidos no processo de reforma na Arena Decisória Central do Ensino Superior. O foco examinado localizava-se na questão da privatização da oferta. Por fim, esta pesquisa estudou as principais mudanças institucionais derivadas da Reforma Universitária e a trajetória da expansão do ensino superior, em especial, do sistema privado. A evolução de matrículas, de cursos e de estabelecimentos particulares não foi compreendida apenas pelos determinantes da demanda, mas, de forma mais complexa, por meio da constituição, pelo regime militar, de uma série de mecanismos de incentivos diretos e indiretos que, em conjunto, proporcionaram o suporte necessário à privatização de vagas no ensino superior.

APRESENTAÇÃO

O objetivo desta pesquisa é compreender o processo de expansão do ensino superior privado brasileiro a partir da Reforma Universitária de 1968. Este trabalho tem como objeto de análise os determinantes desta expansão privada.

A investigação partiu, inicialmente, da hipótese de que o crescimento do setor privado de ensino superior teria sido impulsionado pelas transferências orçamentárias federais diretas. No entanto, à medida que se estabeleceu um contato mais intenso com o material empírico, percebeu-se que a relação entre a intervenção estatal e o incremento significativo dos estabelecimentos e matrículas particulares estava além deste mecanismo de financiamento. Os dados sugeriam que os recursos financeiros diretos destinados a estas instituições, tornavam-se, cada vez, menores. A proposição central que, então, passou a nortear esta dissertação foi que este processo de expansão, intensificado no final dos anos 60, foi sustentado por meio de uma política de incentivo complexa. Esta era composta de medidas diretas e indiretas, financeiras ou institucionais, que, em conjunto, permitiram que se concretizasse o estímulo à iniciativa privada no setor.

A fim de evitar imprecisões, caberia enfatizar como dois termos, instituição privada e privatização, empregados com frequência neste trabalho, são conceituados. O estabelecimento particular não é apenas aquele que recebe, em pecúnia, as taxas escolares, como matrículas e mensalidades de seus alunos e pode lucrar a partir da atividade educacional, mas também, a instituição que tem a personalidade jurídica na forma de associação ou fundação privada. Apesar destas instituições serem discriminadas, quanto à propriedade, em escolas leigas, confessionais (católicas, protestantes e outros) ou comunitárias, de acordo com as estatísticas educacionais, todas são classificadas pela dependência administrativa privada.

O conceito de privatização refere-se, exclusivamente, ao rumo tomado pelo processo de expansão das matrículas e dos estabelecimentos privados, a partir da Reforma Universitária de 1968, que determinou a supremacia quantitativa do sistema privado sobre o público.

Para entender como se deu este processo, a dissertação está estruturada em três capítulos, além desta apresentação e das considerações finais.

O primeiro capítulo divide-se em duas partes e em cinco seções. Na primeira parte são inventariadas algumas perspectivas teóricas sobre desenvolvimento e educação. Pretende-se, de maneira resumida, recolocar pontos do debate brasileiro, nos anos sessenta, sobre o capitalismo retardatário latino e as questões do desenvolvimento e da dependência. Em seguida, são abordados os limites e as possíveis escolhas do sistema educacional e, mais precisamente, do sistema universitário frente à questão do desenvolvimento econômico e social e da superação ou manutenção da dependência.

A segunda parte refere-se à contextualização histórica do período antecedente à Reforma Universitária para entender as opções, restrições e a urgência do processo de reforma do ensino superior. Em primeiro lugar, são explicitados os condicionantes políticos e econômicos externos subjacentes à Guerra Fria e à Aliança para o Progresso. Em segundo lugar, apresentam-se os condicionantes internos políticos e econômicos, cujos pontos centrais de análise são o Golpe Militar e a recessão econômica. Por último, os condicionantes inerentes ao sistema educacional brasileiro vigente nos anos 60 que foram a demanda reprimida e a crise dos excedentes.

O segundo capítulo tem como objetivo captar a transformação da retórica, presente nos discursos e documentos oficiais, sobre a importância da educação e do ensino superior na *praxis* da desobrigação do financiamento direto e da parceria com a iniciativa privada na condução do processo de expansão do ensino superior. A proposta metodológica é compreender o projeto de reforma educacional como um processo dinâmico, resultado da atuação de atores políticos e sociais, na “Arena Decisória Central do Ensino Superior” que, se valendo de recursos de poder, procuraram atingir seus interesses explícitos ou implícitos.

Este capítulo divide-se em três partes. A primeira descreve os principais atores e seus recursos de poder no âmbito do ensino superior, tais como: os burocratas, os especialistas nacionais e internacionais (Atcon e USAID), o Conselho de Reitores, o Conselho Federal de Educação, o IPES e o movimento

estudantil e docente. Na segunda parte, a partir do exame do papel de cada um deles, explicita-se o jogo de interesses formado em torno da política educacional de reformulação do sistema de terceiro grau. Na última seção, através da análise documental, são abordadas três questões pertinentes ao processo de privatização, quais sejam, a expansão do ensino particular, o financiamento deste sistema e a gratuidade do ensino público.

Por fim, apresenta-se o foco central do trabalho, no qual se destaca a seguinte pergunta: como se sucedeu o processo de “privatização” do ensino superior, em outras palavras, quais os instrumentos de política pública que viabilizaram este processo.

O capítulo divide-se em quatro partes. A primeira seção observa as principais intenções subjacentes às medidas adotadas a partir da Reforma Universitária. Na segunda parte, por meio da análise dos gastos públicos, pretende-se confirmar o argumento central do capítulo anterior quanto à desobrigação do Estado no financiamento do sistema educacional. A terceira seção dedica-se a entender a evolução quantitativa do sistema de ensino superior brasileiro, no período dos governos militares, e como se deu a parceria da iniciativa privada no processo de expansão. Por fim, pretende-se descrever os principais mecanismos implementados pelo governo federal e avaliar suas contribuições individuais e em conjunto para sustentar o processo de privatização.

I. OS ANTECEDENTES DA REFORMA UNIVERSITÁRIA

Nos anos sessenta, havia um debate teórico no Brasil e nos demais países da América Latina sobre os rumos do processo de industrialização e seus resultados para o desenvolvimento econômico e social. O projeto de desenvolvimento envolvia, entre outras questões, a discussão a respeito do papel desempenhado pelo sistema educacional neste processo.

Este período foi marcado por conflitos políticos e militares e a reorganização e bipolarização do poder mundial. O quadro de incerteza e questionamento sobre o futuro do capitalismo conduziu a radicalizações ideológicas e a sensíveis alterações na política externa americana.

O Brasil sofreu as conseqüências do reordenamento político, através da absorção de novas diretrizes nos campos econômico, político e social. Na economia, a nova ordem para os países latinos era a busca do crescimento econômico a qualquer preço. No campo político, o apoio irrestrito e incondicional ao modo de produção e ao estilo de vida capitalista americano. No plano social, a educação tornou-se o fator propulsor indicado para a arrancada rumo ao desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais.

A idéia do capítulo é, primeiramente, recolocar, de maneira resumida, o debate sobre o capitalismo retardatário latino e as questões do desenvolvimento e da dependência, com o objetivo de constituir o “pano de fundo” teórico vigente nos anos 60. Em seguida, abordar as possíveis opções e restrições ao sistema educacional e, mais precisamente, ao sistema universitário frente às questões acima abordadas. Por último, tentar compreender o contexto externo e interno e as características do próprio sistema universitário como condicionantes dos rumos da Reforma Universitária.

I.1. Desenvolvimento e Dependência

No debate nacional do início dos anos 60, a corrente teórica do “nacional-desenvolvimentismo”¹ encontra-se em crise, diante do quadro de desarticulação das forças políticas do pacto populista e do esgotamento do processo de substituição de importações dos anos 50, traduzidos em baixo crescimento e em inflação elevada.² Neste período, a corrente nacional-desenvolvimentista passou a alardear que o processo de industrialização não aconteceria em face da inexistência de mecanismos de distribuição de renda que permitissem a formação de um mercado de assalariados. (Cf. FURTADO, 1966). Em resposta a esta tese estagnacionista novas correntes de pensamento surgiram, sendo que neste trabalho serão classificadas, grosso modo, em três: o desenvolvimento autoritário, neomarxismo e a nova esquerda.³

O desenvolvimentismo autoritário identificava-se com a teoria proposta por Rostow, conhecida como “Estágios do Desenvolvimento Econômico”. Este arcabouço teórico propunha a busca da industrialização como caminho comum e único a ser seguido por todos os países para atingir a meta do desenvolvimento econômico. Este seria um processo histórico linear, no qual os países transpõem uma série de etapas comparáveis em períodos temporais diversificados. O autor descreve a padronização destes estágios, da seguinte forma: primeiramente, a existência de uma sociedade tradicional que constitui o estágio zero e corresponde a um estado natural de subdesenvolvimento; em seguida, surgem as condições

¹ A corrente nacional-desenvolvimentista dominou o pensamento econômico de 1930 até o início dos anos 60. Esta se traduziu politicamente no pacto populista e na opção pelo estímulo ao processo de industrialização. Inspirava-se no arcabouço teórico da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) e tinha entre seus principais representantes Celso Furtado. Em linhas gerais, o Brasil era considerado um país subdesenvolvido e periférico (relação entre centro-periferia) que apenas poderia superar tal situação mediante a industrialização integral, planejada e orientada pelo Estado. Mesmo assim, a industrialização nestas condições geraria resultados perversos, tais como: o baixo grau de diversificação e heterogeneidade estrutural, revelando como tendências o desemprego, a deterioração da relação de troca, desequilíbrio externo e a inflação como resultante de causas estruturais. Existem diferenças significativas dentro desta corrente de pensamento quanto ao combate do processo inflacionário, quanto à entrada de capital externo, quanto à intervenção do Estado na economia, entre outros. Para estudar as principais diferenças entre as correntes desenvolvimentistas, ver a este respeito: Bielschowsky (1997).

² Sobre o processo de substituição de importações, ver a este respeito: Tavares (1972).

³ Esta sistematização baseou-se nos conceitos empregados na obra de Mantega (1997).

para a decolagem, das quais se destaca, como essencial, a passagem da tradição à modernidade; terceiro, a decolagem, que é o período no qual a sociedade terminou de vencer os obstáculos ao seu crescimento regular e contínuo; a quarta fase, em torno de 60 anos após o início da decolagem, quando a sociedade se adapta definitivamente às necessidades da produção com alta produtividade; e a última etapa denominada de consumo de massas, na qual se dá a distribuição dos ganhos de produtividade aos trabalhadores, a fim de aumentar o consumo e a produção. (cf. ROSTOW, 1964).

Por esta linha de raciocínio, os países em desenvolvimento seguiriam o mesmo caminho já percorrido pelos países desenvolvidos. Ou seja, quando fosse possível atingir o crescimento econômico, este se traduziria, automaticamente, em desenvolvimento social, e, portanto, tais idéias seriam absolutamente inseparáveis. Rostow admitia que, no caso dos países com insuficiente capacidade de investimento da iniciativa privada, como os países latinos, seria inevitável que o Estado assumisse o papel de condutor da primeira fase dos estágios de desenvolvimento por meio de investimentos em educação, transporte e demais elementos de infra-estrutura.

Os principais representantes alinhados a esta corrente no Brasil foram todos ministros do Planejamento dos governos militares: Roberto Campos (1964/67), Mário Henrique Simonsen (1979) e Delfim Netto (1979/85), sendo que os dois últimos também ocuparam a pasta da Fazenda, 1974/79 e 1967/74, respectivamente. (Cf. MANTEGA, 1997).

Para a superação do subdesenvolvimento, o Brasil deveria buscar o desenvolvimento por meio do planejamento e da ampla intervenção estatal na produção de bens e serviços. Estes ingredientes seriam indispensáveis, devido às características próprias do País, que eram diagnosticadas como: a baixa capacidade de investimento e iniciativa da empresa privada nacional; a dificuldade na captação de recursos para investimentos e a visão imediatista dos agentes econômicos que preferiam o consumo imediato ao entesouramento enquanto outros preferiam as inversões de curto prazo e com retorno rápido, em lugar de investimentos de longo prazo. A tendência consumista da população,

principalmente, de baixa renda, detectada por esta visão, teria o efeito perverso de impedir a formação de poupança interna que poderia impulsionar os grandes projetos industriais. Para resolver o problema de insuficiência de capital fazia-se necessário conter os salários, extinguir as concessões do período populista, elevar as tarifas de serviços públicos, entre outros.

A questão da segurança nacional era primordial para esta corrente, pois garantia a estabilidade e o consenso político, ambos necessários no esforço concentrado do crescimento e da industrialização. As medidas impopulares propostas, como contenção de salários e aumento das tarifas públicas, poderiam gerar descontentamento e manifestações que deveriam ser refreados, de forma autoritária, pelo “bem” da Nação.

Em posição diametralmente oposta, a corrente de pensamento denominada de neomarxismo enfatizava, em linhas gerais, que no caso do Brasil, um país semicolonial e subordinado, não havia qualquer possibilidade de desenvolvimento nos moldes do sistema capitalista. A única saída do subdesenvolvimento seria a mudança para o modo de produção socialista. Seus principais representantes foram: André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini e Theotônio dos Santos.

Ruy Mauro Marini, baseado no arcabouço teórico de Gunder Frank, afirma que havia uma dupla contradição inerente ao desenvolvimento capitalista dos países latino-americanos, a superexploração do trabalho e o subimperialismo. Em uma economia dependente e exportadora como a brasileira, o intercâmbio desigual entre países implicava na compensação interna da renda perdida pelos países dependentes através do aumento da exploração do trabalho. A relação de subordinação da América Latina ao mercado mundial é que explicaria o caráter da dependência.⁴ (cf. MARINI, 2000).

Quanto ao processo de industrialização, o autor afirma que o crescimento da atividade industrial das economias exportadoras latino-americanas não as transformaria em economias industriais, pois estas não poderiam conduzir o

⁴ Mantega (1997) pondera que estes autores muitas vezes são enquadrados como pertencentes à Teoria da Dependência em decorrência do objeto de análise, as sociedades dependentes, mas que estes se diferenciam da corrente dependentista quanto à abordagem teórica marxista e o diagnóstico, bem como o projeto político.

“caráter e o sentido da acumulação de capital”, nem mesmo criar “mudança qualitativa no desenvolvimento econômico desses países”. Ou seja, a industrialização era fraca na medida em que seu ritmo era determinado por fatores externos, tanto para atender a demanda por produtos exportados como diante da reação à limitação dos produtos importados. (cf. MARINI, 2000).

A absorção de progresso técnico, nas condições de superexploração do trabalho, conduziu à existência de um mercado interno insuficiente para “bens suntuosos”. A solução para os “problemas de realização” seria a expansão da produção interna para venda no exterior, considerada pelo autor como “tábua de salvação” para países como o Brasil. De forma resumida, o subimperialismo seria entendido como o direcionamento das exportações para países menos desenvolvidos, tentando reproduzir, em menor escala, a relação “metrópole-satélite”. A estratégia foi adotada pelos governos militares, apesar das limitações impostas pelo governo americano⁵ e das divergências de interesses entre a burguesia local e o regime militar. (cf. MARINI, 1969).

Seguindo ainda a classificação de Mantega (1997), a terceira corrente de pensamento seria classificada de nova esquerda. Esta englobava os autores que fizeram um esforço de superação das teses cepalinas, estagnacionistas e neomarxistas e assumiram uma postura crítica em relação às teses conservadoras de modernização e de etapas de desenvolvimento. Seria uma nova abordagem do capitalismo retardatário brasileiro, fundamentada não apenas em determinantes externos, mas também na estrutura de classes sociais dentro das nações dependentes.

A origem da chamada teoria da dependência foi o texto clássico de Cardoso e Faletto (1975). A proposição geral do trabalho, que o diferencia das abordagens cepalinas, é que as relações políticas, no interior de um país periférico, devem ser levadas em consideração. Isto se explicita nas seguintes passagens: *“... A noção de dependência alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno dos*

⁵ Para exemplificar como a política subimperialista brasileira foi limitada pelos Estados Unidos, o

países como ao externo...” (CARDOSO e FALLETO, 1975, p. 27) [...] “As alianças dos grupos e forças sociais internas estão afetadas por sua vez pelo tipo e intensidade das mudanças, e estas dependem, em parte, do modo de vinculação das economias nacionais ao mercado mundial; a articulação dos grupos econômicos nacionais com os grupos e forças externas realiza-se distintamente e com conseqüências diferentes, antes e depois de começar um processo de desenvolvimento. O sistema interno de alianças políticas altera-se, além disso, muitas vezes em conseqüência das alianças existentes no plano internacional.” (Ibidem, p.29) [...] “A dependência encontra assim não só “expressão” interna, mas também seu verdadeiro caráter como modo determinado de relações estruturais: um tipo específico de relação entre as classes e grupos que implica uma situação de domínio que mantém estruturalmente a vinculação econômica com o exterior. Nesta perspectiva, a análise da dependência significa que não se deve considerá-la como uma “variável externa”, mas que é possível analisá-la a partir da configuração do sistema de relações entre as diferentes classes sociais no âmbito mesmo das nações dependentes.” (Ibidem, p.30)

Os autores partiram da crítica à visão cepalina da dicotomia entre centro e periferia e, especialmente, da conceituação sobre subdesenvolvimento.⁶ Distinguindo estes conceitos daquele de dependência assinalado acima, Cardoso e Falleto formularam suas principais críticas ao reducionismo econômico de ambos conceitos, afirmando: *“A noção de subdesenvolvimento caracteriza um estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo - apesar de que, como vimos, isso implique algumas “conseqüências” sociais - sem acentuar as pautas de controle das decisões de produção e consumo, seja internamente (socialismo, capitalismo, etc.) ou externamente (colonialismo, periferia do mercado mundial, etc.). As noções de “centro” e “periferia”, por seu lado, destacam as funções que cabem às economias subdesenvolvidas no mercado mundial sem levar em conta os fatores político-sociais implicados na situação de dependência”* (Ibidem, p.26/7).

autor cita a questão nuclear e do café solúvel. (Marini, 1969, p. 124/125).

⁶ Sobre o arcabouço teórico de subdesenvolvimento, consultar: Furtado (1961).

É possível perceber que esta abordagem diferenciava-se das demais, basicamente, em dois pontos: na existência de compatibilidade entre desenvolvimento e dependência e na afirmação de que a dinâmica social latino-americana era determinada, em primeira instância, por “fatores internos”, e, em última instância, por “fatores externos”.

Mantega pondera que apesar da teoria da dependência apresentar um caráter de denúncia a respeito do projeto de desenvolvimento associado dos governos militares, entretanto, não se propõe a formular qualquer projeto alternativo de superação da dependência.⁷ Esta apenas apresenta um perfil reformista e com certo grau de fatalismo quanto à participação do capital estrangeiro na viabilização do capitalismo retardatário. Na verdade, *“... a Teoria da Dependência não continha, pelo menos explicitamente um novo projeto político, que desse resposta ao projeto dos militares e, ao mesmo tempo, fosse uma alternativa ao nacional-desenvolvimentismo, com seu projeto de desenvolvimento nacional autônomo. Sob este aspecto, há uma espécie de fatalismo no dependentismo, que, por um lado, rejeita a revolução socialista dos neomarxistas, e, por outro lado, aceita com uma certa passividade, o desenvolvimento dependente e associado [...] Mas esse era justamente o projeto da nova aliança de classes que se formara em 1964. Portanto, faltou a essa corrente a definição de um projeto alternativo ao desenvolvimentismo, diferente daquele que estava sendo implantado pelos governos autoritários do pós-64”* (MANTEGA, 1997, p. 137).

O debate brasileiro sobre o desenvolvimento econômico, nos anos 60, foi bem mais complexo e profundo. Entretanto, para o escopo deste trabalho as noções de desenvolvimento e dependência nas correntes de pensamento

⁷ Embora tenha ficado conhecida como teoria da dependência, muitos autores questionaram e continuam questionando a existência da “teoria” e outros a consideram como uma teoria das formas de desenvolvimento econômico na periferia capitalista. Quanto ao primeiro grupo de críticos, ver os textos recentes de: Nogueira Batista (1999) e Machado (1999). Quanto à segunda crítica, ver: Mantega (1997). O limitado escopo deste trabalho impossibilita o tratamento mais aprofundado sobre o debate da Teoria da Dependência, suas vertentes atuais, seus seguidores e críticos brasileiros e latino-americanos. A título de ilustração, menciona-se os seguintes trabalhos a este respeito: Mello (1991), Santos (1969). Existem textos mais recentes sobre o assunto, os quais é possível recolocar o debate entre Fernando Henrique Cardoso e Celso Furtado, tais como: Goldenstein (1994), Sampaio (1999), Kalvan (2001).

existentes seriam suficientes para a compreensão das principais opções teóricas colocadas para o sistema político brasileiro. O desenvolvimento autoritário, alinhado com a teoria dos estágios de Rostow, pregava o crescimento econômico a qualquer preço e a industrialização acelerada para a superação do subdesenvolvimento. A corrente neomarxista com os conceitos de superexploração do trabalho e subimperialismo admitia como única solução para o subdesenvolvimento a transformação no modo de produção capitalista para o socialista. E, por último, a nova esquerda, ao considerar os fatores políticos e econômicos internos e externos, permitia conciliar o crescimento econômico e a industrialização com a situação de dependência em países periféricos.

A seguir, pretende-se entender os nexos teóricos existentes entre o sistema educacional e, mais precisamente, o ensino de terceiro grau, e o desenvolvimento econômico e social. Diante das linhas teóricas abordadas acima, a intenção é compreender o papel atribuído à educação formal como fator de superação ou de manutenção da dependência.

I.2. Desenvolvimento e Educação

Até o início dos anos 50, a escolarização formal era reconhecida como um bem de consumo elitizado, principalmente nos países subdesenvolvidos, símbolo de poder e *status* social. Qualquer vínculo teórico direto entre o sistema educacional e as teorias do desenvolvimento econômico aparecia de maneira incipiente. À luz dos problemas de crescimento econômico e distribuição de renda que emergiram nos anos sessenta, o papel da educação como produtora de capital humano tornou-se evidente.

Os economistas Theodore Schultz e Gary Becker, preocupados em entender quais os fatores que influenciariam o crescimento econômico e a distribuição da renda, chegaram a conclusão que além do estoque de capital físico e do estoque de trabalho, ao longo de determinado tempo, havia um resíduo não

explicado por estes fatores que estimulava o crescimento. Este resíduo poderia ser atribuído ao investimento nos indivíduos, denominado de capital humano.⁸

Esta teoria parte de três premissas básicas do modelo neoclássico, a saber: o mercado de serviços, produtos, fundos e fatores de produção são perfeitamente competitivos e se encontram em pleno emprego; o indivíduo, dotado de “racionalidade” e “liberdade”, realiza as escolhas econômicas de acordo com a utilidade marginal ou desutilidade marginal dos bens disponíveis; e os fatores de produção são remunerados de acordo com sua produtividade marginal.

A hipótese fundamental é que a educação torna-se o maior investimento em capital humano, tanto no nível pessoal como no nacional. Deriva-se desta orientação que *“... um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, corresponde a um acréscimo marginal de capacidade de produção. Ou seja, a idéia de capital humano é uma “quantidade” ou um grau de educação e de qualificação, tomado como indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho e de produção. Desta suposição deriva-se que o investimento em capital humano é um dos mais rentáveis, tanto no plano geral do desenvolvimento das nações, quanto no plano da mobilidade individual”* (FRIGOTTO, 1996, p.41).

Do ponto de vista microeconômico, o investimento em educação, como qualquer outro, é resultado de decisões racionais que envolvem a comparação entre taxas de retorno e taxas de juros de mercado.⁹ Na medida em que o investimento em capital humano é realizado, sobretudo, em educação formal, as diferenças de qualidade de mão de obra são vistas principalmente como distinção na habilidade cognitiva, e, esta diferenciação deve corresponder a um comportamento semelhante nos salários. Como a educação aumenta a

⁸ Os estudos de Schultz e Becker foram realizados ao longo dos anos 50 e ganharam destaque a partir do início da década de 60. Para maiores informações sobre as publicações iniciais a este respeito, ver: Lima (1980).

⁹ Segundo Lima (1980), a teoria do capital humano pressupõe que a escolha da taxa de retorno do investimento em educação é uma variável essencial na determinação do número de anos que o indivíduo permanece na escola. Este permanece até o momento em que o retorno de um período adicional na escola for inferior a algum outro investimento alternativo. O autor critica tal pressuposto por considerar que as hipóteses de escolha racional, funcionamento perfeito do

produtividade dos indivíduos e estes são remunerados de acordo com sua produtividade marginal, o resultado é o acréscimo no rendimento marginal. Em última instância, os adeptos desta teoria afirmam que a educação é o principal instrumento de mobilidade ocupacional e social do indivíduo.¹⁰

Sendo assim, em suas primeiras versões, os teóricos afirmaram que a principal relação de causalidade ocorre entre as variáveis escolaridade e renda pessoal,¹¹ ou seja, os percentuais de incremento nos ganhos dos indivíduos são proporcionais ao tempo despendido na escola, cujo resultado proporciona a melhoria na renda pessoal presente e futura.¹² Como extrapolação, em termos macroeconômicos, o aumento nos rendimentos pessoais e na qualificação individual traria benefícios econômicos generalizados de acréscimo na renda nacional e na redução das disparidades de rendimentos, propiciando condições para o crescimento econômico.¹³

Sob este ponto de vista, a Teoria do Capital Humano passou a complementar a teoria neoclássica de desenvolvimento econômico e de distribuição de renda. Quanto ao primeiro, o investimento no “fator humano” seria um dos determinantes básicos para a superação do atraso econômico. A melhoria

mercado de fundos e modelo estático são simplistas e não correspondem à realidade.

¹⁰ Cunha (1975) contesta o pressuposto da teoria do capital humano de que a escolaridade é um importante fator de mobilidade social. O autor afirma que o sistema educacional brasileiro é seletivo, mantenedor de classes e status e reflexo do próprio sistema social.

¹¹ De acordo com as versões mais recentes da Teoria do Capital Humano, além da escolaridade, existiriam outras variáveis que poderiam alterar a renda pessoal, tais como: a experiência profissional, o treinamento no trabalho, a migração, a busca de informações acerca das oportunidades de emprego e o nível de nutrição e saúde.

¹² Tanto Frigotto (1993) como Medeiros (1982) acreditam que esta relação de causalidade encerra, na verdade, um raciocínio circular entre educação e renda. Segundo o primeiro autor, *“Enquanto a educação é tida, na ótica do capital humano, como fator básico de mobilidade social e de aumento da renda individual, ou fator de desenvolvimento econômico, nestas análises, o “fator econômico”, traduzido por um conjunto de indicadores sócio-econômicos, é posto como sendo o maior responsável pelo acesso, pela permanência na trajetória escolar e pelo rendimento ao longo desta trajetória. O que é determinante vira determinado. Ou seja, a escolarização é posta como determinante da renda, de ganhos futuros, de mobilidade, de equalização social pela equalização das oportunidades educacionais (tese básica do modelo econômico concentrador), e o acesso à escola, a permanência nela e o desempenho, em qualquer nível, são explicados fundamentalmente pela renda e outros indicadores que descrevem a situação econômica familiar”* (1993, p.51).

¹³ O conceito de educação como investimento deveria sofrer algumas críticas, não apenas pela dificuldade em medir os rendimentos pessoais ou sociais decorrentes do investimento educativo ao longo do tempo, mas também pela dificuldade em prever o quadro de especialistas adequado para satisfazer as metas de desenvolvimento. (Cf. ECHEVARRÍA, 1974).

no nível de especialização dos trabalhadores, o aumento de habilidades adquiridas em treinamento de proporções crescentes da população e a maior acumulação de conhecimentos (científicos, gerenciais, artísticos) são reconhecidos como fatores fundamentais para o crescimento econômico. Quanto ao segundo, a alteração na distribuição de capital humano parece ser o método preferido politicamente para a eliminação tanto da pobreza quanto dos grandes diferenciais de renda entre diferentes classes sociais.¹⁴

O modelo que relaciona investimento em capital humano e distribuição de renda é bastante simples: a função demanda relaciona investimentos individuais com taxas marginais de retorno que lhes correspondem; enquanto a função oferta relaciona as quantias de financiamento que se pode obter para tais investimentos com as suas taxas marginais de juros. As várias curvas de demanda representam diferentes tipos de habilidades. Como a habilidade é algo determinado exogenamente, apenas a função de oferta poderia ser alterada por meio de política governamental.

Desta forma, quando os adeptos da teoria do capital humano pretendem modificar a distribuição de renda, as sugestões mais prováveis são políticas que visam a igualdade de oportunidade (equalização das oportunidades educacionais) ou programas de empréstimos a estudantes. Estas medidas são equivalentes a se propor uma redução da dispersão das curvas de oferta de fundos para financiamento educacional. A igualdade de oportunidade é definida, no modelo de capital humano, *“como uma situação em que pessoas com pais com poucas posses ou com outras desvantagens fossem compensados, de modo que a curva de oferta efetiva de financiamentos fosse a mesma para todos”* (BECKER e CHISWICK apud LIMA, 1980, p.252). A relação entre a igualdade de oportunidade e a distribuição de renda é estabelecida da seguinte forma: uma redução da dispersão das curvas de oferta acarreta uma similar redução da dispersão de investimentos em educação, que, por sua vez, causa uma redução na dispersão de rendimentos.¹⁵

¹⁴ Sobre educação e distribuição de renda na teoria do capital humano, nos anos 70, ver: Lima (1980).

¹⁵ Lima (1980) assinala alguns dos problemas desta teoria, ao afirmar em primeiro lugar, que a

A partir da década de 70, surgiram diversas teorias alternativas ao Capital Humano na determinação e diferenciação do rendimento pessoal, que, de forma simplificada, poderiam ser agrupadas em dois blocos. O primeiro grupo privilegiava o lado da oferta de mão de obra e admitia o papel importante da educação e da habilidade cognitiva na determinação da renda pessoal. Contudo, alguns autores atribuíram à escola a função de socialização ou de credenciamento de seus alunos para o mercado de trabalho, enquanto outros observaram que o desempenho escolar decorria em grande parte do *background* familiar e que este é que determinava o grau de escolaridade (modelo estrutural).¹⁶ O segundo grupo correspondia ao conjunto de autores filiados às abordagens de segmentação e de mercados internos de trabalho, bem como aqueles que consideravam relevantes as variáveis de demanda no mercado de trabalho e a estrutura ocupacional das firmas.¹⁷

A Teoria do Capital Humano foi hegemônica nos anos 60/70, apesar das críticas acima, como explicação para o papel do sistema educacional e do ensino superior no desenvolvimento dos países centrais. Para os países periféricos, como o Brasil, duas posturas político-intelectuais poderiam ser identificadas: adequar esta teoria à realidade do subdesenvolvimento como forma de superá-lo ou criticá-la devido à impossibilidade de aplicação nestes países.

Um dos principais estudos confeccionados na linha teórica do Capital Humano foi do economista Carlos Geraldo Langoni (1978), encomendado pelo Ministro da Fazenda, Antonio Delfim Netto, sobre a distribuição de renda no Brasil. O autor reconheceu a existência de desníveis de renda, mas os associou a diferenciação no grau de escolaridade da população. Por meio de instrumental econométrico mostrou uma correlação direta entre renda e educação. Quanto maior o grau de escolaridade, maior a remuneração do indivíduo. O excesso de oferta de trabalho pouco qualificada e pouco instruída em relação a crescente

equalização das oportunidades educacionais leva a um aumento no nível educacional médio da população, sendo este perfeitamente compatível com maior desigualdade; e em segundo lugar, a distribuição desigual persistiria porque as diferenças de renda refletiriam diferenças em “habilidade” que são dadas (exógenas) e não podem ser alteradas por políticas educacionais.

¹⁶ Para maiores informações sobre o modelo estrutural ver: Medeiros (1982).

¹⁷ Uma boa resenha sobre as teorias alternativas ao Capital Humano, ver : Lima (1980).

demanda por mão de obra qualificada e escolarizada, determinaria a discrepância salarial. O estudo conclui que, a partir do aumento de escolaridade das camadas mais pobres, os salários seriam aumentados de acordo com as leis de mercado.

Para o desempenho satisfatório do sistema educacional brasileiro em prol do desenvolvimento econômico, as propostas desta abordagem partem da expansão na oferta de vagas até a modernização das estruturas administrativas. A fim de superar o atraso institucional, faz-se necessário a importação dos padrões educacionais (formas administrativas, currículos, reformas, etc.) do pólo hegemônico para o pólo periférico capitalista, no qual a transposição traduz-se na aceitação e na assimilação dos padrões culturais do primeiro. (cf. GARCIA, 1977).

O símbolo formal da modernização é o ensino superior e a meta a ser atingida é a formação do tecnocrata. Segundo Garcia, *“a universidade daria o saber, formaria o técnico, e o Estado o legitimaria no poder” [...] “... A tecnocracia é fruto do desenvolvimento da técnica que, no seu bojo, ostenta uma ideologia de um saber neutro, necessário à eficácia da ação.”* (GARCIA, 1977, p. 37/38)

Além dos críticos da Teoria do Capital Humano já mencionados - cujos pontos controvertidos localizavam-se no âmbito dos determinantes e na avaliação dos resultados inerentes a relação entre escolaridade e os rendimentos e as trajetórias de mobilidade social - é importante destacar as principais limitações do Capital Humano quando aplicado à realidade das sociedades latino-americanas. Alguns estudiosos alinhados ao arcabouço teórico da dependência tentam desmistificar a existência de sociedade aberta e a educação considerada como veículo de mobilidade social e mola propulsora do desenvolvimento econômico. O diferencial desta abordagem consiste em levar em consideração não apenas os aspectos macro e microeconômicos do investimento em capital humano e da modernização do sistema educacional para os países dependentes, mas, principalmente, seus impactos sobre a realidade social e cultural que os distinguem.

Neste sentido, a educação formal cumpriria um papel fundamental de legitimar o próprio sistema social desigual, à medida que se torna o principal

veículo de mobilidade e de igualdade de oportunidade em uma sociedade aberta.¹⁸ Aqueles indivíduos que não conseguem ascender socialmente têm o fracasso atribuído a sua insuficiência pessoal.¹⁹

Myint (1974) procura assinalar a existência de três pontos falhos na Teoria do Capital Humano. *“Em primeiro lugar, não há necessariamente relação entre um aumento dos gastos em educação e a capacidade de um país para melhorar a qualidade de sua investigação científica e técnica. Isso não depende unicamente da quantidade total dos gastos educacionais, mas de como esses gastos são realizados e de muitos outros fatores. Em segundo lugar, tampouco existe relação entre a capacidade para levar a cabo uma investigação científica original que conduza a investigações técnicas e a capacidade prática para aplicá-las na solução de problemas econômicos, que é o sentido estrito do termo “inovação” como os economistas o tomam” [...] “...Em terceiro lugar, nos países subdesenvolvidos a adoção com êxito de novos procedimentos para o desenvolvimento econômico requer freqüentemente não apenas inovações técnicas, mas também inovações sociais e de organização que afetam a estrutura social e econômica. Aqui, o problema de novas idéias e inovações funde-se com o de uma adaptação apropriada, em contraste com a adoção mecânica, nos países subdesenvolvidos, de idéias sociais, políticas e tecnológicas próprias de outros países.”* (MYINT, 1974, p. 132/3)

O autor procura distinguir o papel passivo do papel ativo da educação, atribuindo ao primeiro a função de prover os diferentes tipos de mão-de-obra especializada que serão requeridos por um modelo e por uma velocidade de crescimento econômico dados, enquanto o segundo consiste no fator de transformação do modelo de desenvolvimento econômico e de acelerador da

¹⁸ Garcia (1977) define sociedade aberta como aquela na qual inexistem cláusulas diferenciais que regulamentem o acesso à educação formal, ou seja, não há discriminação de renda, cor, religião, credo político no sentido de estimular ou impedir o acesso a escolaridade formal.

¹⁹ *“Sendo aceita a possibilidade de ascensão social através da educação o sujeito tende a aceitar a legitimidade da ordem vigente. Seu insucesso não será remetido a uma instância social injusta, mas a uma insuficiência pessoal – haverá sempre alguém bem sucedido no seu meio, alguém bastante promovido pelos meios de comunicação, para mostrar-lhe a evidência do possível sucesso. Os próprios meios de comunicação reforçam esta interpretação ao difundirem a ideologia da “sociedade aberta”, onde cada um vence na vida por seus próprios méritos.”* (GARCIA, 1977, p.59).

velocidade do crescimento. Nos países subdesenvolvidos, o autor admite que a educação poderia desempenhar seu papel passivo, por meio do treinamento e qualificação, porém seu papel ativo ficaria prejudicado, quando não acompanhado de mudanças sociais significativas na estrutura social. Da mesma forma que não seria possível determinar qual o sistema educacional adequado para estimular as inovações técnicas, no sentido econômico e material, bem como, especificar as normas educativas que estimulariam a promoção de inovações sociais e a estabilidade política nestes países. Por último, o autor afirma que a educação não tem a capacidade de romper por si mesma a rigidez inerente ao sistema capitalista dependente, nem promover mobilidade e flexibilidade sociais.

O argumento chave de que somente a educação universitária técnica e vocacional seria o componente vital e carente seria desmistificado devido à impossibilidade em calcular e prever o número exato de pessoas com o tipo específico de treinamento e qualificação de que se necessitaria para pôr em prática um padrão determinado de desenvolvimento econômico. Além disso, como os técnicos são por definição altamente especializados e adaptados a um tipo particular de trabalho, é difícil absorver uma quantidade excessiva dos mesmos, desde que já tenham sido absorvidos nos respectivos cargos, pois a especialização impossibilitaria a adaptação em outras ocupações.²⁰ Assim, o autor afirma que mesmo que se trate de um modelo determinado de desenvolvimento econômico, “... *seria conveniente dispor de pessoas com mais amplas capacidades e educação variada, permitindo seu treinamento numa extensa gama de trabalhos, a fim de antecipar-se a erros de estimação e a exigências imprevistas. Mas, uma vez que tenham sido tomadas as providências necessárias para preencher as vagas atuais e as esperadas em tipos específicos de trabalho técnico, não é aconselhável continuar insistindo em maior quantidade de educação técnica e vocacional sem ter uma idéia clara de que tipo de treinamento específico se requer e de onde terão de prestar seus serviços aqueles que forem sendo capacitados*”. (MYINT, 1974, p. 138)

²⁰ A este respeito ver também: HANSON E BREMBECK (1969).

Fernandes, representante relevante desta linha crítica, pondera que existe uma relação estreita entre a universidade e o desenvolvimento, que pode ser observada através da análise da política educacional e cultural. *“A todo processo econômico - comercial, financeiro ou industrial - sempre corresponde um processo cultural condicionante ou conseqüente. E, de maneira geral, a dependência (ou heteronomia) nunca é só econômica: ela é simultaneamente, social e cultural. Sob esse aspecto, a escola superior, estrutural e dinamicamente vinculada à organização econômica, social e política de uma sociedade dependente, concorria para estabelecer e para expandir os nexos de dependência ao nível da educação e da cultura.”* (FERNANDES, 1975, p. 80)

Como se afirmou anteriormente, a noção de dependência apresenta um duplo aspecto, o externo e o interno. A relação entre a educação e o país dependente se insere nesta dupla dimensão. Quanto ao caráter externo de dependência, o sistema educacional não apenas permite como amplia as desigualdades do país, através do estímulo à importação de modelos e de padrões educacionais, bem como pela adequação de escolas e de conteúdos didáticos das sociedades dominantes ou autônomas à realidade das sociedades dominadas. *“As inovações não desempenham nem os mesmos significados nem as mesmas funções sociais no contexto da sociedade subdesenvolvida e dependente. A sociedade subdesenvolvida e dependente não pode explorá-los na mesma direção e da mesma maneira que as sociedades hegemônicas, das quais recebe ou copia as inovações”.* (Ibidem, p. 106)

A dependência cultural, e, mais especificamente, a educacional, apresenta-se em grau mais elevado, quando traduzida no consentimento em assistência e colaboração técnica e financeira por parte do governo norte-americano.²¹ Ou seja, o autor enfatiza que *“a face mais grave da dependência manifesta-se quando o país não apenas aceita como pleiteia formas de “assistência” e de “colaboração técnico-financeira”, que expõem os seus sistemas de ensino e o renascimento do ensino superior ao controle de forças “centrífugas” extras e antinacionais”* (Ibidem, p. 112).

²¹ Como será visto no próximo capítulo, a ajuda técnica e financeira da USAID desempenhou papel

Quanto ao caráter interno da dependência educacional, as classes sociais dominantes do país dependente não apenas imitam como impõem um padrão educacional geral a serviço de seus interesses de conservação do *status quo* e da manutenção da relação de dominação interna. (Cf. FERNANDES, 1975).

Na mesma direção, Berger (1976) afirma que o sistema educacional em um país dependente tem como função específica o controle da sociedade em benefício dos grupos dominantes. Isto não significa a inexistência de conflito de interesses das classes sociais, mas que o sistema educacional formal exerce o papel de uma “instância reprodutora central”²² e como tal atua como “fator estabilizador da sociedade”, no qual convergem tanto os interesses das classes dominantes na conservação do *status quo*, quanto das classes dominadas que pretendem transformar a sociedade.

Berger assevera a inevitabilidade da educação aristocrática com o seguinte argumento: “... de fato, enquanto o sistema educacional for a expressão de uma cultura reflexa e transplantada, não assimilada criticamente pela sociedade a partir de sua situação de dependência, continuará a apresentar um caráter aristocrático. Assim sendo, o sistema educacional tende a ser um instrumento de representação das sociedades altamente desenvolvidas em uma situação de dependência típica, onde um grupo privilegiado se reserva o direito de desempenhar na própria sociedade o papel das sociedades desenvolvidas sem que possa apresentar a legitimação para tal” (BERGER, 1976, p.233).

Na mesma linha de raciocínio, Fernandes enfatiza que existe um “dilema” próprio daqueles países capitalistas dependentes quanto à natureza e às funções do desenvolvimento. Este não se constitui de qualquer tipo de transformação estrutural interna: “é a mudança social que, além de destruir os laços de dependência para com o exterior, permite àquela sociedade a conquista de semelhante posição de autonomia cultural relativa, no seio de uma certa configuração civilizatória em crescimento” (FERNANDES, 1975, p.108). Mesmo

importante no processo de reformulação do sistema de ensino superior brasileiro.

²² Sobre a visão marxista do sistema escolar público e privado como um Aparelho Ideológico do Estado e da educação institucionalizada como função de reprodução da sociedade de classes nos países periféricos, ver: Garcia (1977).

assim, é possível conviver com o atraso cultural relativo e a dependência cultural e um certo avanço nas esferas da modernização e da absorção institucional. Por esse motivo, o “dilema real” dessas nações não é nem institucional, nem cultural; é “econômico, social e político”. (Cf. FERNANDES, 1975).

É possível concluir que a superação do padrão de desenvolvimento “de tipo dependente”, a partir do sistema educacional, e, de ensino superior, somente deveria ocorrer por meio de mudanças comportamental e institucional, a fim de transformar a universidade “... *de um estado de passividade e de imobilismo para um estado de atividade criadora, conscientemente orientada através de interesses e objetivos nacionais. Nessas condições, a universidade seria posta a serviço do desenvolvimento, em vez de entrar no seu passivo; e contaria com meios para influenciá-lo estrutural e dinamicamente, imprimindo continuidade, intensidade e eficácia ao seu impacto sobre a autonomia como processo histórico-cultural*” (Ibidem, p. 114).²³

O esboço do quadro teórico formado em torno do papel do sistema educacional na superação ou manutenção da dependência serviu para explicitar as opções de políticas públicas colocadas em jogo. Como será visto a seguir, a Teoria do Capital Humano aliada à modernização institucional do ensino superior formaram o “pano de fundo” da política educacional delineada a partir do golpe militar de 1964. A necessidade de investimento em capital humano, como mola propulsora do desenvolvimento, esteve presente nos discursos oficiais e nos planos governamentais. A retórica tecnicista/economicista estava completamente descolada dos aspectos políticos e sociais peculiares brasileiros.

A seguir, faz-se necessário analisar os condicionantes políticos e econômicos, externos e internos, assim como, a configuração institucional do ensino superior para compreender quais foram as motivações e interesses em torno de um certo perfil de reformulação do ensino superior.

²³ Caberia salientar que neste tópico o objetivo é estudar a relação entre desenvolvimento dependente e ensino superior no contexto da Reforma Universitária de 1968. O papel da universidade, enquanto instituição, para a superação da dependência, extrapola o escopo limitado deste trabalho. A esse respeito, ver: Fernandes (1975).

I.3. Contexto Político Externo: Da Guerra Fria à Aliança para o Progresso

No início da década de 60, o contexto geopolítico mundial caracterizava-se pela Guerra Fria, ou seja, o constante confronto político e econômico das duas superpotências que emergiram da Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos e União Soviética, e a incessante busca de aliados e conquistas territoriais por ambos os lados.²⁴ Este tipo de guerra não poderia ser ganho, exclusivamente, por meios militares, mas por meio de provocação e desgaste do adversário. No caso americano, a “contenção” do poder soviético apenas seria concretizada “... *pela aplicação correta e vigilante de contra-medidas numa série de pontos móveis geográficos e políticos, correspondendo às manobras da política soviética*” (KENNAN apud FURTADO, 1997, p.128). Na verdade, a guerra fria representava a comparação entre duas civilizações e estilos de vida diferentes.

Desde 1947, os Estados Unidos compuseram-se com os países europeus e com o Japão, recém destruídos da guerra, com o objetivo de reconstruir economicamente estes países nos moldes do liberalismo econômico americano, isto é, do livre comércio, da livre conversão e dos livres mercados. O Plano Marshall foi um projeto bem sucedido de aplicação intensiva de verbas americanas para estimular o comércio e a produção mundiais nas décadas de 50 e 60.²⁵ O fortalecimento dos parceiros econômicos tinha o objetivo, não totalmente satisfeito, de impulsionar as exportações americanas. A solução encontrada pelo governo americano foi direcionar os investimentos ao fomento da indústria bélica. A justificativa era o iminente perigo de uma guerra nuclear. Como assevera Block, “... *O rearmamento nacional proporcionaria um novo meio de sustentar a demanda, de modo que a economia não mais ficasse dependente da manutenção de um superávit de exportações. A assistência militar à Europa proporcionaria um meio de continuar a prestar-lhe assistência após o fim do Plano Marshall. E a estreita integração das forças militares européias e norte-americanas proporcionaria um meio de impedir que a Europa, como região econômica, se fechasse para os Estados Unidos*”. (BLOCK apud ARRIGHI, 1996, p. 306)

²⁴ Sobre a Guerra Fria, ver: Hobsbawm (1997).

Quanto ao terceiro mundo, alguns países africanos, asiáticos e da América Central, a partir da década de 50, concretizaram suas revoluções socialistas e guerras civis com o apoio político, econômico e bélico soviético. Dentre os constantes conflitos com os governos patrocinados pelos Estados Unidos,²⁵ destacaram-se a guerra da Coreia, a guerra do Vietnã e a construção do muro de Berlim em 1961. Contudo, o principal impulso na ruptura do padrão americano de relações com os países latino-americanos ocorreu devido à Revolução Cubana em 1959. O modelo socialista implementado por uma ilha nas proximidades dos EUA, que se tornou aliado econômico e militar soviético, representava uma ameaça sem precedentes ao território americano.

Em 13/03/61, o Presidente Kennedy convocou o corpo diplomático latino-americano, na Casa Branca, para apresentar o novo padrão de relacionamento internacional baseado na cooperação dos povos latinos. O tom do discurso proferido e a alternância das palavras em inglês e espanhol pretendiam demonstrar maior proximidade e afinidade de interesses. Eis alguns trechos representativos: *“Conclamei todos os povos do hemisfério a participarem de uma nova Aliança para o Progresso - Alianza para Progreso - um enorme esforço cooperativo, sem paralelos em sua magnitude e nobreza de propósitos, para satisfazer às necessidades básicas do povo americano, de lares, trabalho e terra, saúde e escolas - techo, trabajo y tierra, salud Y escuela” [...] “para completar a revolução das Américas [...] a liberdade política deve acompanhar o progresso material... progreso sí, tiranía no!” [...] “onde dentro da rica diversidade de suas próprias tradições, cada nação seja livre para seguir seu próprio caminho para o progresso”*. (KENNEDY apud SCHLESINGER, 1966, p. 207)

Esta iniciativa fazia parte da Lei de Assistência ao Exterior aprovada pelo Congresso Americano em 1961, cujo objetivo consistia na implementação e manutenção de sucessivos compromissos diplomáticos de auxílio e cooperação entre as agências internacionais, representadas por instituições interamericanas, e

²⁵ Sobre o Plano Marshall, consultar: Hobsbawm (1997), Arrighi (1996) e Nau (1992).

²⁶ Segundo Furtado (1997), qualquer confronto social nos países em desenvolvimento era encarado pelos Estados Unidos como uma “insurgência” à ordem estabelecida. Esta interferência política traduziu-se em incentivo à instalação de ditaduras militares na maioria dos países da América Latina.

os países da América Latina. Em agosto do mesmo ano, em Punta del Este no Uruguai, a reunião extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social formalizou o consentimento dos países latino-americanos, por meio da “Declaração aos Povos da América” e da “Carta de Punta del Este”.²⁷ A Aliança Para o Progresso, como ficou conhecida, serviu como a justificativa para grande parte dos empréstimos do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional à América Latina.²⁸

A Aliança para o Progresso baseava-se na conjugação de interesses políticos e econômicos explícitos e implícitos por parte do governo norte-americano. Dentre os objetivos políticos explícitos destacava-se a proclamada “revolução democrática” dos países da América Latina com a cooperação dos Estados Unidos. Lincoln Gordon, embaixador americano no Brasil e um dos principais idealizadores e divulgadores da Aliança para o Progresso, afirmava que a revolução proposta seria realizada pela democracia representativa, através de *“um processo de transformação estrutural da sociedade - uma alteração no padrão de classes sociais, na mobilidade social de indivíduos e seus filhos, na estrutura educacional, nos métodos de produção, nos padrões de vida, na distribuição de renda e nas atitudes diante das relações entre indivíduos, empresas e outras organizações particulares e o Estado”* (GORDON, 1962, p. 53).

Quanto aos objetivos políticos implícitos, o principal foi conter a ameaça de disseminação na América Latina do exemplo cubano. Na verdade, a Revolução Comunista Cubana impulsionou a própria criação do programa da Aliança para o Progresso e, por sua vez, este influenciou decisivamente os demais projetos dos organismos econômicos internacionais para a América Latina. (cf. POLLINI, 1999). Outra questão subjacente foi a preocupação em conservar o *status quo* das

²⁷ “A Aliança para o Progresso tem como objetivo unir todas as energias dos povos e governos das Repúblicas americanas, a fim de desenvolver um magno esforço cooperativo que acelere o desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos participantes, para que consigam alcançar o máximo grau de bem-estar com iguais oportunidades para todos, em sociedades democráticas adaptadas aos seus próprios desejos e necessidades.” (OEA, 1964, p.249)

²⁸ A proposta na Carta de Punta Del Este foi a concessão de 20 bilhões de dólares de capital estrangeiro, sendo que 10 bilhões em fundos do Governo dos Estados Unidos e 300 milhões anuais de capital privado de investimento norte-americano, e 80 bilhões de dólares de capital fornecido pelos próprios latino-americanos, por um período de dez anos, com o objetivo de

sociedades latinas. Os compromissos políticos entre o governo americano e as elites dos países membros foram mantidos, com o reconhecimento e apoio dos EUA aos diversos golpes militares contra regimes constitucionais na região. A reafirmação dos laços de dependência estava disfarçada nas expressões de “interdependência” e de “integração”. A finalidade da Aliança para o Progresso foi impedir a revolução social na América Latina. Esta *“foi formulada, além do mais, não com a intenção de tomar o lugar da revolução, mas de preservar a estrutura básica da propriedade (não obstante realizar as modificações mínimas, porém necessárias, para sobrevivência) e, em especial, preservar o interesse do capital privado norte-americano no continente”* (HOROWITZ, 1971, p.264).

A Aliança para o Progresso, da mesma forma que o Plano Marshall e o programa armamentista, apresentava como objetivo econômico oculto alcançar o equilíbrio do balanço de pagamentos americano. A partir da década de 50, o desequilíbrio crônico das contas externas norte-americanas seria minimizado através do acesso do grande mercado consumidor latino aos produtos importados. Os empréstimos externos estavam condicionados à importação de bens industriais do país doador (EUA), em geral, mais caros que em outras partes do mundo. (Cf. GALEANO, 1994). Os investidores públicos e privados norte-americanos, em busca de um horizonte seguro de retorno, direcionariam recursos aos países que apresentassem crescimento econômico moderado e estável e sem grandes pressões sociais. A ajuda estrangeira a qualquer país participante da aliança seria suspensa caso as corporações americanas fossem nacionalizadas ou sofressem excessiva carga tributária. (Cf. HOROWITZ, 1971)

O objetivo econômico explícito da Aliança compreendia a alardeada concessão de auxílio financeiro e técnico às nações latinas, em contrapartida à fidelidade ao regime capitalista americano. A ajuda internacional consistia na formalização de convênios e acordos sujeitos a certas “condicionalidades”. Para alcançar o desenvolvimento econômico, à luz da Aliança para o Progresso, três requisitos fundamentais deveriam ser satisfeitos.

O primeiro seria a mobilização interna de recursos econômicos, físicos e

financiar o crescimento econômico destes países a taxa real de 2,5% a.a. (Cf. HOROWITZ, 1971).

institucionais a serviço dos objetivos e metas da Aliança, sendo que o recurso financeiro externo seria apenas complementar a “auto-ajuda”.²⁹ O requisito essencial era a “boa vontade” interna traduzida na “aliança” entre as iniciativas locais e o capital estrangeiro.

O segundo requisito seria a realização de reformas básicas na estrutura da sociedade, entre elas, as reformas agrária, tributária e institucional. Em outras palavras, somente receberia o auxílio externo aquele país que implantasse estas mudanças e estivesse comprometido com as metas de estabilidade econômica, como reduzir a inflação e o déficit no balanço de pagamentos e aumentar a arrecadação governamental.

A última condição seria o estímulo à mobilização de recursos humanos direcionados ao crescimento de longo prazo da estrutura econômica básica. Para isto, havia a necessidade de reforma do sistema e das instituições educacionais para proporcionar a adequada formação de mão de obra a serviço do desenvolvimento.

Na Carta de Punta del Este, a ênfase dada na constituição de novas bases de política educacional para a região, estabeleceu os seguintes objetivos: *“Eliminar o analfabetismo entre os adultos do Hemisfério e, até 1970; garantir um mínimo de seis anos de instrução primária a toda criança em idade escolar, na América Latina; modernizar e ampliar os meios para o ensino secundário, vocacional, técnico e superior; aumentar a capacidade para a pesquisa pura e aplicada assim como prover o pessoal habilitado requerido pelas sociedades em rápido desenvolvimento”*. (OEA, 1964, p. 251).

Segundo um dos idealizadores da Aliança, não é qualquer tipo de educação que serviria como pré-requisito para superação do subdesenvolvimento. *“Em sociedades que buscam rápida industrialização, mais alta produtividade agrícola e modernização de suas estruturas de produção e distribuição, existe enorme*

²⁹ “Auto-ajuda significa tanto uma contribuição adequada de recursos internos para as necessidades de alta prioridade quanto à consecução de melhoramentos estruturais necessários a setores como a posse da terra, os sistemas de impostos, a administração de impostos, as instituições educacionais, os mercados de capital e o mecanismo de administração pública. Significa esforços sistemáticos para estimular a economia e sua aplicação em investimentos essenciais ao crescimento nacional.” (GORDON, 1962, p.06)

necessidade de educação técnica e vocacional, de nível secundário, e de nível superior para engenharia, medicina, economia e administração". (GORDON, 1962, p.148)

Quanto ao ensino superior a meta principal consistia na ampliação das oportunidades educacionais traduzida na construção de novas instituições educacionais e na modernização das estruturas existentes.³⁰ A modernização administrativa deveria concentrar esforços de otimização de recursos por meio do planejamento sistemático e da aplicação de métodos "que dêem os melhores resultados por unidade de despesa". A expansão da oferta educacional acarretaria a democratização no acesso à escolarização e a mobilidade da estrutura social, em última instância, a redução das desigualdades sociais.

É possível concluir que os ditames da Aliança para o Progresso, no que tange ao sistema educacional, havia certa consonância ao arcabouço teórico do Capital Humano.

No bojo do novo padrão de relações internacionais, o principal veículo dos fundos e de execução da aliança foi a *Agency for International Development (AID)*. A USAID, como ficou conhecida a agência americana, tornou-se o principal financiador do Brasil, fornecendo 80% do capital líquido, a longo prazo, que entrou entre 1964 e 1967. (Cf. SKIDMORE, 1988). Esta agência passou a prestar assistência técnica e cooperação financeira em prol da reorganização do sistema educacional brasileiro, através de uma série de acordos com o Ministério da Educação (MEC).³¹

No que diz respeito à reforma do ensino superior, dois acordos tiveram

³⁰ A modernização entendida como "a capacidade de aprender com a experiência alheia, tomar emprestados e adaptar os métodos de produção, distribuição e organização que os outros encontraram através de décadas de lenta experimentação e desenvolvimento. Acentuo a adaptação ao invés da cópia, visto que os métodos devem ser ajustados às condições e desejos especiais de cada país em desenvolvimento. Numa era de crescente complexidade tecnológica, esse processo de adaptação simplesmente não pode ser conseguido sem um moderno sistema educacional" (GORDON, 1962, p. 69/70).

³¹ Houve uma rápida proliferação de contratos com a USAID nos campos da educação agrícola, de reforma agrária, produção pesqueira, erradicação da malária, produção de livros didáticos, treinamento de líderes trabalhistas e expansão de mercados de capital. "Essas atividades concorreram para promover a imagem dos Estados Unidos como o poder onipresente, pronto para fornecer dinheiro, tecnologia e assessores para todas as necessidades do desenvolvimento brasileiro." (Cf. SKIDMORE, 1988)

destaque. A partir do auxílio técnico de especialistas americanos em colaboração aos professores nacionais foram elaborados estudos avaliativos das universidades brasileiras e apresentadas sugestões para melhoria do sistema.

Em suma, no contexto internacional de guerra fria, novas questões foram colocadas para os países latinos. O crescimento com estabilidade econômica e política foi a principal meta estabelecida para os países da região como antídoto à ameaça comunista. Dentre os compromissos diplomáticos assumidos perante os EUA, firmados através da Aliança para o Progresso, a reformulação e adequação do sistema educacional desempenharia papel fundamental na dinamização da atividade produtiva.

A urgência na reestruturação do ensino superior foi emblemática. No bojo das sugestões dos especialistas da USAID, encontrava-se, de forma inequívoca, a racionalização das estruturas administrativas para reduzir a capacidade ociosa e os gargalos do sistema, bem como, o estímulo às carreiras técnicas, subjacente à abordagem do investimento em capital humano. Estas questões tiveram papel relevante nos rumos da Reforma Universitária desencadeada nos anos 60.

I.4. Contexto Político Interno: O Projeto do Governo Militar de Desenvolvimento e o Papel do Ensino Superior

No início dos anos 60, duas opções pareciam bem claras para a política externa brasileira: a primeira pressupunha reafirmar os laços de cooperação e interdependência com os Estados Unidos, atrelando a política interna a compromissos externos. Como membro da Aliança para o Progresso, estava colocado ao País o modelo de desenvolvimento econômico em etapas e a Teoria do Capital Humano. Os benefícios internos do desenvolvimento associado seriam a abundante entrada de capitais e a garantia da conservação das elites no poder.

A via alternativa consistia no rompimento com o padrão de desenvolvimento dependente e em buscar a autonomia com participação popular. Esta atitude era vista como uma ameaça ao capitalismo e certamente sofreria retaliações por parte do governo americano quanto ao ingresso de capital estrangeiro.

Este dilema era próprio de um país dependente em busca do desenvolvimento econômico. O contexto geopolítico da guerra fria, as novas relações econômicas e políticas com os Estados Unidos estabelecidas pela Aliança para o Progresso e a necessidade crescente de capital estrangeiro, determinaram a escolha política.

Este período foi marcado por uma intensa e prolongada crise econômica e política. Quanto ao caráter econômico da crise, com o fim do plano de expansão da capacidade produtiva do governo de Juscelino Kubitschek, o País viveu uma fase de recessão e de taxas elevadas de inflação. Quanto ao aspecto político, crises político-institucionais e partidárias assolaram o país. As manifestações mobilizaram as classes populares e as camadas médias, fortalecendo o movimento operário e os trabalhadores rurais, contra a expansão econômica concentradora de renda e a baixa capacidade de emprego e remuneração.

O poder executivo na gestão populista³² de João Goulart apresentou, com insucesso, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico-Social para o período de 1963-1965 como forma de superar a estagnação econômica e amenizar a insatisfação das camadas sociais. Com o fracasso do plano, o governo passou a defender enfaticamente as propostas de reforma de base (agrária, bancária, fiscal, eleitoral) que deveriam ser aprovadas pelo Congresso Nacional. Tal fato desagradou todas as camadas sociais, desde as camadas dominantes que consideravam as reformas como ameaça ao seu *status quo*, como os setores burgueses associados ao capital multinacional, pelo avanço da crise econômica e

³² Os termos populismo ou populista são usados neste trabalho no sentido de um “*bloco histórico construído pelas classes dominantes dentro das condições particulares do Brasil, isto é, a integração e articulação de diferentes classes sociais sob a liderança de um bloco de poder oligárquico-industrial. Mesmo sendo a forma que tentou encobrir a supremacia de classe desse bloco de poder, o populismo permitiu a existência de um espaço político no qual as classes trabalhadoras foram capazes de expressar algumas de suas reivindicações e de desenvolver formas organizacionais que tentaram quebrar a camisa-de-força ideológica e política populista*”. (DREIFUSS, 1981, p.43). Quanto ao conceito de bloco histórico de Gramsci, o autor o emprega como “*a articulação interna de uma dada situação histórica*”, isto é, a *integração e incorporação (articulação) de diferentes classes sociais (opostas) e categorias sociais (distintas) sob a liderança de uma classe dominante ou bloco de frações. Essa classe dominante ou bloco de poder consegue assegurar o consenso e o consentimento das classes e grupos subordinados e subalternos em decorrência de sua capacidade de definir e manter normas de exclusão social e política*.”(Ibidem, p.40). O conceito de “bloco de poder” cunhado por Poulantzas refere-se “*a unidade contraditória particular das classes ou frações de classe politicamente dominantes, na sua*

pela ampliação das greves e da agitação social permanente. Até mesmo as classes trabalhadoras urbanas e rurais sentiram-se lesadas pela demora na implementação das medidas.

O governo de João Goulart parece ter se distinguido dos demais por afrontar diretamente os interesses dos grupos multinacionais e dos grupos nacionais associados aos primeiros, o que de certa forma indicava a escolha pelo caminho alternativo de desenvolvimento autônomo.

Diversas medidas tomadas por iniciativa do Poder Executivo, indiretamente, afetaram, de forma desfavorável, os interesses dos grupos multinacionais estabelecidos no país. Dentre elas, destacaram-se: o reajuste do salário mínimo e a tentativa de recuperação do poder aquisitivo dos trabalhadores em geral, por meio de uma política de controle de preços e supervisão da distribuição de bens de consumo básicos; a promoção, em estágio inicial, do processo de reforma agrária; a proposição de reestruturar o sistema tributário com a proposta de incidência tributária sobre a renda; a reformulação do sistema eleitoral para incorporar o direito de voto aos analfabetos e aos soldados, inclusive com a permissão da elegibilidade de sargentos ao legislativo; e, por último, a proposta de reforma educacional básica em favor das classes populares.

Os interesses dos grupos multinacionais foram afetados, diretamente, a partir da promulgação da lei n. 4131/62 que regulamentou o capital estrangeiro no País, quanto à remessa de lucros, de royalties e de transferência de tecnologia pelas companhias multinacionais às suas matrizes.³³ Os objetivos eram dificultar a saída maciça de capital e controlar as atividades do capital transnacional no Brasil. Em contrapartida, ao capital privado nacional seria concedido o apoio direto governamental e seria estimulado o investimento dos lucros das multinacionais nas filiais brasileiras.

A crise política do governo populista constitui-se de dois elementos. O primeiro consistia na incapacidade do bloco de poder governante em manter a estabilidade nas relações entre as classes dominantes e dominadas, pois, ao mesmo tempo em que não promovia a mudança social pleiteada pelas classes

relação com uma forma particular do Estado Capitalista". (GERMANO, 1993, p.17).

subalternas, não conseguia controlar a crise político-institucional instalada. O segundo envolvia a incapacidade de assegurar a hegemonia intraclasses dominante, onde os interesses oligárquico-industriais populistas no poder passaram a ser ameaçados pelos interesses divergentes do bloco multinacional e associado. (Cf. DREIFUSS, 1981).

O golpe militar de 31/03/1964 foi precedido de uma intensa campanha na mídia e de manifestações públicas orquestradas pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES),³⁴ em algumas capitais, conclamando as camadas médias e burguesas em prol do anticomunismo e da defesa da propriedade, da família e moral cristã, e, em última instância, exigindo o *impeachment* do presidente Jango.

Ao que parece, é mais razoável concluir, contrariando a tese mais usual de conspiração militar,³⁵ que a queda do governo populista ocorreu com a “culminância de um movimento civil-militar” liderado pelo complexo IPES/IBAD/ESG³⁶ e não como um golpe de Estado promovido pelas Forças Armadas contra João Goulart. As Forças Armadas teriam sido apenas o instrumento dos interesses da elite orgânica multinacional e associada.³⁷

³³ O texto integral desta legislação encontra-se em www.bacen.gov.br.

³⁴ Em 1961 foi organizado por um grupo de empresários das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), que permaneceria em atividade até 1971, desempenhando, durante esse período, um papel singular na história recente dos grupos de pressão e de propaganda ideológica que tiveram atuação na sociedade brasileira. Essa instituição, formada principalmente por homens de negócios, contou também com a participação de profissionais liberais bem sucedidos e de elementos das Forças Armadas. Apesar das diversas correntes ideológicas, os membros uniram-se em torno dos interesses econômicos multinacionais e associados, do posicionamento anticomunista e da proposta de readequação e reformulação do Estado. Para saber mais sobre o IPES, ver Dreifuss (1981) e Souza (1981).

³⁵ Sobre o papel preponderante das Forças Militares no golpe de 64, ver: Skidmore (1988). Quanto ao governo de Jango e o golpe de 1964, ver também: Bandeira (1978), Ianni (1971), Toledo (1984), Fernandes (1976). Diversas teses sobre o golpe militar de 1964 no Brasil, ver: Toledo (1997).

³⁶ O Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), criado no final da década de 50, foi comprovadamente associado ao IPES. Esta organização ficou sob suspeita de fraude eleitoral nas eleições de 1962, sendo fechada posteriormente. Para melhor compreender a atuação do IBAD, ver: Dutra (1963). A influência do IPES sobre as Forças Armadas, favorecendo uma aliança entre eles, aconteceu da seguinte forma: muitos membros fundadores do IPES haviam freqüentado a Escola Superior de Guerra (ESG) como professores ou alunos, isto permitiu a interpenetração das instituições civil e militar. O IPES compartilhava da doutrina da Segurança Nacional do ESG, e, ambas instituições tentavam impedir a consolidação do poder nacional-reformista dentro das Forças Armadas. (Cf. DREIFUSS, 1981).

³⁷ A tese da conquista de poder em 1964 pela coalizão “internacional-modernizadora”, ou seja, por meio de golpe de Estado no qual prevaleceu a associação entre a burguesia local e o capital internacional, pode ser encontrada em: Dreifuss (1981), Martins (1989) e Alves (1985).

Os Estados Unidos não apenas reconheceram como apoiaram incondicionalmente o golpe militar brasileiro através de discursos oficiais e até por meio de ajuda financeira.³⁸ O presidente João Goulart ainda não havia renunciado, nem abandonado o País e o presidente americano Lyndon Jonhson enviou um telegrama de apoio ao novo regime direcionado ao presidente do Congresso brasileiro, afirmando: *“O povo norte-americano observou com ansiedade as dificuldades políticas e econômicas pelas quais atravessou sua grande nação, e admirou a resoluta vontade da comunidade brasileira para solucionar estas dificuldades dentro de um quadro de democracia constitucional e sem luta civil.”* (JONHSON apud GALEANO, 1994, p. 169)

O golpe de estado foi corporificado na conservação das elites no poder, especialmente, aquela associada aos interesses do capital multinacional, cujos interesses políticos e econômicos estavam voltados para a reafirmação dos laços de dependência em relação aos Estados Unidos. O primeiro governo militar explicitava o alinhamento ideológico com a “Aliança para o Progresso” e confirmava o compromisso com o discurso anticomunista da “Carta de Punta del Este” em nome da segurança nacional.

O presidente brasileiro, o General Castello Branco, em discurso proferido em 31 de julho de 1964 na sede do Ministério das Relações Exteriores, pareceu enfatizar o novo padrão de relacionamento com os Estados Unidos, quando pronunciou: *“... O conceito de independência só é operacional dentro de determinadas condicionantes práticas, ”[...] “a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no campo econômico, quer no político,” [...] “a defesa tem de ser essencialmente associativa. Similarmente, no campo econômico o reconhecimento da interdependência é inevitável, não só no comércio, mas sobretudo no tocante a investimentos” [...] “No caso brasileiro, a política externa não pode esquecer que fizemos uma opção básica que se traduz numa fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental” [...] “Temos a convicção de que o Brasil e a grande nação norte-americana cruzam seus interesses econômicos e comerciais no plano*

³⁸ Sobre o apoio político do governo americano ao novo regime, ver também: Skidmore (1988).

de uma digna política e de uma amizade recíproca.” (CASTELLO BRANCO apud OLIVEIRA, 1981, p.67)

Os eixos centrais e indissociáveis da política governamental do regime militar foram a segurança nacional e o desenvolvimento econômico. Segundo o Manual da Escola Superior de Guerra (ESG), garantir a segurança nacional implicava na contenção do crescimento dos movimentos sociais da classe trabalhadora, considerados uma ameaça à estabilidade interna e ao investimento multinacional. Estes movimentos representavam para os militares uma ameaça real de subversão interna e de guerra revolucionária,³⁹ enquanto o conceito de desenvolvimento resumia-se em “expansão da capacidade produtiva”, ou seja, traduzia-se em diversas mudanças em procedimentos tecnológicos, sociais, políticos e culturais que acompanhariam e facilitariam o desenvolvimento de um complexo industrial-militar.

As condições para o desenvolvimento econômico estariam traçadas, no discurso oficial entre 1964 a 1968, através do planejamento da atividade estatal. A primeira sistematização ocorreu com o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Elaborado pelos Ministros Roberto Campos e Octavio Gouvêa de Bulhões, representantes, respectivamente, do Planejamento e da Fazenda, com vigência para o período de 1964/66, o programa tinha como metas principais o controle do processo inflacionário e a retomada do desenvolvimento econômico. Acreditava-se que o crescimento econômico seria uma decorrência automática da eliminação do processo inflacionário. (Cf. MARTONE, 1973).

Quanto ao processo inflacionário, este foi identificado como decorrente de inflação de demanda resultante de déficits públicos, de expansão do crédito às empresas e do crescimento dos salários nominais. As medidas implementadas foram resumidas em políticas monetária e fiscal restritivas e o reajustamento

Quanto a participação financeira americana no golpe político de 1964, ver: Bandeira (1978).

³⁹ Alves define guerra revolucionária para o alto comando militar como “*um conflito, normalmente interno, estimulado ou auxiliado do exterior, inspirado geralmente em uma ideologia, e que visa à conquista do poder pelo controle progressivo da nação*”. (ESG apud ALVES 1985, p.37). Esta não envolve necessariamente o emprego da força armada, mas inclui todas as iniciativas de oposição que tentem desafiar as políticas de Estado. É vinculada à infiltração comunista e as iniciativas indiretas por parte do comunismo internacional controlado pela União Soviética. Este e os demais conceitos sobre segurança nacional constam do Manual Básico da Escola Superior de Guerra

salarial, com o objetivo de reduzir o conflito distributivo pela via autoritária do governo militar.⁴⁰

Na verdade, a principal contribuição de Campos e Bulhões foi a reestruturação das condições de financiamento público e privado na economia brasileira, que acabou favorecendo a retomada do crescimento econômico no momento seguinte. O novo ministro da economia Antonio Delfim Neto inverteu a ordem de preocupação, colocando, em primeiro lugar, o desenvolvimento econômico, não alcançado pelo programa anterior e, em segundo plano, a contenção inflacionária.⁴¹

Na busca da retomada da atividade econômica, houve o afrouxamento das políticas monetária, fiscal e creditícia. Tais medidas implicaram o financiamento do déficit público pela expansão real da oferta monetária, o crescimento do crédito bancário direto ao consumidor, o estímulo às exportações e o regime de minidesvalorizações cambiais.

As condições favoráveis de liquidez internacional e interna e a reestruturação do sistema de financiamento público e privado, arquitetada pelo governo militar anterior, impulsionaram as taxas de crescimento da atividade econômica, sem paralelo na história brasileira, cujo período passou a ser conhecido como o “milagre econômico”.

Nesta nova fase de crescimento econômico, calcado no autoritarismo e nas regras de segurança nacional, a educação passou a assumir status de setor prioritário nas políticas públicas. No próprio texto do manual básico da ESG, para alcançar o desenvolvimento econômico, necessário à manutenção da segurança nacional, a educação e o ensino superior seriam indispensáveis.

A partir do PAEG, a educação passou, pela primeira vez, a fazer parte das iniciativas de planejamento econômico. Este programa salientava que a aceleração do desenvolvimento econômico requiritava uma política financeira e uma política econômica internacional, além de uma “política de produtividade

analisado por Alves (1985).

⁴⁰ Para melhor compreender a política de controle inflacionário do PAEG, ver: Resende (1992) e Martone (1973). Para uma crítica ao PAEG ver: Fishlow (1974) e Macarini (2000).

⁴¹ A respeito do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), ver: Lago (1992) e Sayad (1973).

social”. Esta compreendia, entre outras, a política educacional, *“visando a ampliar oportunidades de acesso à educação, a racionalizar o emprego dos recursos disponíveis e a ajustar a composição do ensino às necessidades técnicas e culturais da sociedade moderna”* (PAEG, 1965, p.16).

Na mesma linha, o PED estabelecia que o gerenciamento de recursos humanos constituía-se no instrumento principal para a capacitação de contingentes de mão-de-obra especializada para o mercado de trabalho industrial. Neste documento, o sistema educacional passou a exercer também a função de agente redutor das desigualdades sociais.

Quanto ao sistema de ensino superior, este seria o principal fator de desenvolvimento quando direcionado para ampliação das carreiras técnicas e tecnológicas. O ensino superior apenas seria útil ao desenvolvimento quando voltado ao estímulo da capacidade tecnológica de um país, por meio da criação de novas tecnologias ou imitação dos padrões tecnológicos existentes. *“Assim, embora de difícil precisão, é certo que o processo de industrialização, na forma em que se deu, desempenhou papel fundamental no enriquecimento tecnológico do País, não só através da incorporação e difusão de novas técnicas, como principalmente, pela criação de novos requisitos educacionais e institucionais, que irão pautar os futuros esforços nacionais no campo da pesquisa e aprimoramento tecnológicos”*. (PED, 1969, p.26)

Covre, analisando os discursos presidenciais dos governos militares, identificou a existência de uma dupla funcionalidade para a educação. A primeira como um direito social do cidadão, ou seja, como um consumo de um “bem” que viabiliza o aumento das oportunidades de emprego e a participação em um certo padrão de consumo. A segunda função, enquanto um processo que propicia a formação de mão de obra qualificada, está intimamente relacionada ao desenvolvimento baseado em tecnologia, na criação e na implementação dessa tecnologia e em sua relação com maior produtividade. (Cf. COVRE, 1983).

Esta última função requisitava do sistema de ensino superior ser funcional ao sistema produtivo. Entretanto, este apresentava restrições estruturais que se transformaram em empecilhos nesta empreitada.

A seguir, pretende-se abordar os principais entraves do sistema de ensino superior brasileiro para o projeto militar de desenvolvimento dependente, que associados aos contextos políticos externo e interno, levaram a concretização do projeto de Reforma Universitária.

I.5. Configuração do Sistema de Ensino Superior

A partir da implantação do regime militar de 1964 e da política de recuperação da atividade econômica implementada a partir do PAEG, houve uma aceleração no ritmo de crescimento da demanda por educação. A preocupação governamental com o descompasso entre a oferta e a demanda por ensino superior traduziu-se na retórica de que a crise do sistema educacional agravou-se *“pela incapacidade de o sistema educacional oferecer os recursos humanos de que carece a expansão econômica”* (ROMANELLI, 1997, p. 206).

Desde a década de 50, a demanda pelo ensino superior sofreu mudanças sensíveis, que se materializaram na pressão pela expansão do número de vagas. Diversos foram os fatores que contribuíram para a manifestação desta demanda reprimida. O primeiro grupo de determinantes, pode-se denominar de componentes da demanda potencial e o segundo aqueles determinantes da demanda efetiva.⁴²

Quanto ao primeiro conjunto, é possível considerar, primeiramente, a acentuada expansão demográfica, principalmente a partir da década de 40. De acordo com a tabela I.1, a taxa de crescimento populacional alcançou algo em torno de 30% a cada década.

⁴² Segundo Romanelli (1997), desde a década de 30, o crescimento demográfico proporcionava o aumento da demanda potencial de educação, enquanto a intensificação do processo de urbanização foi responsável pela evolução desta demanda, de forma a torná-la efetiva. Cabe salientar que existe um equívoco quanto ao conceito de demanda efetiva. Supondo a educação como um “bem”, então, a demanda torna-se efetiva quando os agentes tomam a decisão de adquiri-lo. Nesse sentido, será a inscrição no vestibular que se caracterizará como a demanda efetiva por ensino superior. Para melhor compreender o conceito de demanda efetiva ver: Keynes (1982) e Macedo e Silva (1999).

TABELA I.1
Crescimento Populacional do Brasil

Ano	Total	Crescimento	Urbana	Crescimento	Urbana/Total
1940	41.236.315	-	12.880.182	-	31,24%
1950	51.944.397	25,97%	18.782.891	45,83%	36,16%
1960	70.992.343	36,67%	32.004.817	70,39%	45,08%
1970	94.508.554	33,12%	52.904.744	65,30%	55,98%

Fonte: Romanelli (1997, p.71)

Outro condicionante relevante foi o acentuado grau de urbanização, decorrente da crescente deterioração das relações de produção no setor primário e do deslocamento da população agrícola para os centros urbanos. Esta migração foi estimulada pelo processo de industrialização em curso, gerando novas oportunidades ocupacionais nas cidades. Na tabela acima, é possível perceber que a população urbana apresentou taxa de crescimento superior ao crescimento populacional brasileiro.

Na tabela I.2, pode-se notar o crescimento em número de cidades e de habitantes, principalmente entre os censos de 1950 e 1960. Quanto ao número de habitantes, os três tipos de cidades apresentaram o mesmo ritmo de crescimento, em torno de 90% na década, bem acima do crescimento demográfico no mesmo período. Entretanto, com relação ao número de cidades, houve um crescimento diferenciado, sendo que as cidades com mais de 50.000 habitantes aumentaram em torno de 120%, nas cidades com mais de 100.000 habitantes houve um crescimento neste período em torno de 180% e nas cidades grandes, com mais de 500.000 habitantes, houve um crescimento de 100% em número de cidades.

TABELA I.2
Grau de Urbanização

Censo	Cidades com 50.000 Habitantes ou Mais		Cidades com 100.000 Habitantes ou Mais		Cidades com 500.000 Habitantes ou Mais		Participação da População Urbana no Total da População Brasileira		
	Nº	População	Nº	População	Nº	População	50.000 ou +	100.000 ou +	500.000 ou +
1872	4	582.749	3	520.752	-	-	5,9%	5,2%	-
1890	6	976.038	3	808.619	-	-	6,8%	5,6%	-
1900	8	1.644.149	4	1.370.182	-	-	9,4%	7,9%	-
1920	15	3.287.448	6	2.674.836	1	1.157.873	10,7%	8,7%	3,8%
1940	22	5.216.070	10	4.413.337	2	2.777.492	12,6%	10,7%	6,7%
1950	33	8.486.644	11	6.873.235	3	4.832.458	16,3%	13,2%	9,3%
1960	73	16.260.851	31	13.309.463	6	9.068.200	22,9%	18,8%	12,8%
1970	-	-	-	-	10	17.250.507	-	-	18,5%

Fonte: Berger (1976, p. 101).

A evidente expansão da rede secundária de ensino, principalmente a partir da década de 60, acarretava, considerando a defasagem temporal de três a quatro anos, uma maior pressão da demanda potencial sobre o ingresso no nível superior. Outro fator determinante da pressão do ensino médio sobre as vagas no ensino superior foi a equivalência dos cursos técnicos secundários ao colegial propedêutico para o acesso aos cursos superiores. É possível verificar na tabela I.3, as elevadas taxas de expansão de vagas no segundo grau, muito superiores ao crescimento populacional e urbano.

TABELA I.3
Evolução do nº de matrículas no ensino médio

Ano	Total	Crescimento	Índice
1940	260.202	-	100
1950	557.434	114,23%	214
1960	1.177.427	111,22%	453
1970	4.086.072	247,03%	1.570

Fonte: Romanelli (1997, p.77)

Quando se observa a Tabela I. 4, percebe-se o número de inscritos nos exames vestibulares acima daqueles que concluíram o segundo grau. Este fenômeno poderia se justificar por um contingente significativo de alunos secundaristas que partiram, por necessidades financeiras, prematuramente, para o mercado de trabalho, reduzindo os inscritos nos exames. Em contrapartida, o retorno tardio, em maior número, daqueles diplomados no ensino médio que pleiteavam o acesso ao nível superior, a fim de melhorar suas condições no mercado de trabalho. O resultado foi o descompasso crescente entre a oferta e a demanda por vagas universitárias.

TABELA I.4
Conclusão do Ensino Médio e Demanda Efetiva por Ensino Superior

Ano	Ensino Médio		Candidatos ao Vestibular				Ensino Superior			
	Conclusão 2º Ciclo	Δ%	Inscritos	Δ%	Aprovados	Δ%	Vagas Oferecidas	Δ%	Matrículas 1ª série	Δ%
1960	61.101	-	64.635	-	23.753	-	35.381	-	26.950	-
1964	95.417	56,16	97.481	50,82	47.219	98,79	57.990	63,90%	49.181	82,49
1968	175.075	83,48	214.996	120,55	82.781	75,31	88.588	52,76%	84.844	72,51
1971	260.658	48,88	400.958	86,50	191.585	131,44	202.110	128,15%	196.785	131,94

Fonte: Romanelli (1997, p.101)

Quanto à demanda efetiva de ensino superior, o principal fator de pressão por vagas foi o acentuado crescimento de candidatos inscritos nos exames vestibulares. A principal explicação para este fato estava nas próprias metamorfoses do capitalismo brasileiro, que alteraram substancialmente os canais de ascensão social das camadas sociais médias.

Até a década de 50, as oportunidades ascensionais perpassavam as transferências da propriedade hereditária de pequenos negócios industriais, artesanais, comerciais e de prestação de serviços que pouco exigiram uma formação escolar avançada. Com a centralização e a concentração do capital, as pequenas empresas foram acopladas às grandes empresas nacionais públicas e privadas e às multinacionais que se estabeleceram no país, alterando as chances de ocupação, bem como, ampliando a desigualdade salarial. A estrutura oligopolista alterou o perfil da demanda por trabalho, cuja exigência passou a ser a mão de obra especializada e com maior grau de escolaridade. Na década de 60, e mais precisamente nos governos pós-64, verificou-se um transbordamento de tal exigência das multinacionais às empresas estatais brasileiras através da racionalização e da modernização das estruturas burocráticas.

A expansão do setor estatal, que já se encontrava em ascensão durante o período populista, principalmente nos setores de infra-estrutura, abriu espaço para ampliação de cargos públicos de nível superior, como de direção, chefia e assessoramento, com salários elevados, formando uma camada privilegiada da tecnoburocracia.⁴³ A contratação destes servidores públicos sofreu sensíveis

⁴³ A tecnoburocracia constituiu-se de uma fatia da classe média, composta por técnicos e por administradores profissionais do setor público, que assumiram o poder decisório. (Cf. BRESSER

modificações na forma de recrutamento e nos requisitos educacionais.

A concentração de capital, renda e mercado propiciaram à classe média o deslocamento dos canais de ascensão tradicionais - por meio da poupança, do investimento, e da reprodução de capital - para as hierarquias ocupacionais, através da promoção de cargos e da diferenciação salarial. O reflexo disto, de acordo com os dados da tabela I.5, foi o crescimento acelerado da demanda por escolaridade em todos os níveis, principalmente, no ensino superior.

TABELA I.5
Número e Índice de Matrículas nos Cursos Primário, Ginásial, Colegial e Superior no Brasil

Anos	Primário		Ginásial		Colegial		Superior	
	Nº (Mil)	Índice	Nº (Mil)	Índice	Nº (Mil)	Índice	Nº (Mil)	Índice
1960	7.458,0	100,0	910,3	100,0	267,1	100,0	93,2	100,0
1961	7.798,7	104,6	1.006,9	110,6	301,1	112,7	98,9	106,1
1962	8.535,8	114,5	1.128,6	124,0	335,8	125,7	107,3	115,1
1963	9.229,4	123,8	1.323,0	145,3	396,6	148,5	124,2	133,3
1964	10.217,3	137,0	1.453,7	159,7	439,0	164,4	142,4	152,8
1965	9.923,2	133,1	1.645,3	180,7	509,1	190,6	155,8	167,2
1966	10.695,4	143,4	1.889,8	207,6	593,4	222,2	180,1	193,2
1967	11.263,5	151,0	2.120,6	233,0	688,3	257,7	212,9	228,4
1968	11.943,5	160,1	2.404,6	264,2	801,1	299,9	278,3	298,6
1969	12.294,3	164,8	2.719,2	298,7	910,2	340,8	342,8	367,8
1970	12.812,0	171,8	3.082,5	338,6	1.003,4	375,7	425,5	456,5
1971	13.641,0	182,9	3.442,7	378,2	1.119,0	418,9	561,4	602,4
1972	14.523,5	194,7	3.961,0	435,1	1.312,6	491,4	688,4	738,6
1973	15.463,2	207,3	4.475,9	491,7	1.483,2	555,3	836,5	897,5

Fonte: Cunha (1975, p.28)

A acentuada demanda efetiva pelo ensino superior foi consequência, por um lado, da percepção da classe média de que apenas pela via educacional seria possível deslocar os canais de ascensão social (mudança de uma classe para a outra) e ampliar e diversificar as expectativas de classificação e mobilidade social.⁴⁴ Por outro lado, a crescente demanda de mão de obra por parte das empresas públicas e privadas e da burocracia estatal exigia a qualificação e a adequação aos diversos níveis das hierarquias ocupacionais. *“A educação, portanto, passa a ser encarada como o único caminho disponível, para as classes médias, de conquistar postos e, para as empresas, de preencher os seus*

PEREIRA, 1973). A natureza tecnocrática das ocupações estatais, a serviço do sistema econômico e político, exigia uma nova capacitação escolar voltada para o preenchimento de tais postos de trabalho. (Cf. DIAS SOBRINHO, 1979).

⁴⁴ Sobre o deslocamento dos canais de ascensão e de mobilidade social, ver: Paiva (1980) e Cunha (1975).

quadros". (ROMANELLI, 1997, p. 206)

Wright Mills, em A "Nova Classe Média", cuja obra analisa a sociedade norte-americana do pós-guerra, enfatiza que a educação escolar desempenha um papel fundamental em uma sociedade com concentração de renda e propriedade. Em outras palavras, além de exercer a função de símbolo de prestígio e de posição social, a educação formal torna-se o destino profissional de grande parte dos contingentes populacionais das camadas médias, e, principal responsável pela inserção no mercado de trabalho assalariado. (Cf. WRIGHT MILLS, 1969)

Entretanto, deve-se ponderar que a idéia da educação como veículo de mobilidade social ou como modo de conservação das camadas médias urbanas⁴⁵ configura-se apenas como uma "possibilidade", não é uma garantia explícita de sucesso individual. (Cf. CUNHA, 1973). Embora, o curso de ensino superior represente um instrumento de valorização e prestígio sociais, este nada mais é que um fator de consolidação da trajetória social já percorrida pela família do estudante. Em outras palavras, em uma estrutura social definida e desigual como a brasileira, o papel da educação como fator de mobilidade é relativamente reduzido e a busca da ascensão social por meio dela torna-se uma ilusão. (Cf. FORACCHI, 1977) Quanto à formação universitária, em particular, esta "... *apenas ratifica uma trajetória social já realizada e para firmar-se como instrumento de realização pessoal e como recurso de afirmação social não prescinde – pelo contrário, exige – condições sócio-econômicas estáveis e consolidadas*" (Ibidem, p.300).

A título de ilustração, caberia mencionar os trabalhos de Todorov (1977), que analisa a população de candidatos ao vestibular de 1974 à Universidade de Brasília e Gouveia (1981) que observa o perfil sócio-econômico dos estudantes que em 1967 cursavam, pela primeira vez, a série inicial das várias faculdades integrantes das três principais Universidades da cidade de São Paulo - Mackenzie, Pontifícia Universidade Católica e Universidade de São Paulo.

⁴⁵ As camadas médias urbanas são definidas "como uma parte de setores da população urbana, que não sendo detentora dos meios de produção, realiza trabalho predominantemente não manual, trabalhando por conta própria ou vendendo sua força de trabalho para terceiros". (SAES, 1975, p.26).

O primeiro estudo procurou mostrar a relação entre o desempenho no vestibular e a origem sócio-econômica dos candidatos (ocupação dos pais do candidato) e a experiência urbana (tamanho da comunidade que o candidato residiu mais tempo). O segundo, com um número de variáveis bem mais abrangente, realizou os testes estatísticos para os estudantes das três universidades acima mencionadas, quanto à origem sócio-econômica, incluindo ainda informações sobre os alunos que exercem algum tipo de trabalho remunerado, além de variáveis como sexo, origem étnica e área de estudo. A primeira conclusão de ambos trabalhos foi a reduzida participação nas universidades das classes sociais inferiores. Em segundo lugar, a origem sócio-econômica foi um dos principais determinantes, tanto da candidatura, como do desempenho nos exames vestibulares.

Pode-se concluir que apenas a expansão de vagas não resolveria o problema da democratização de acesso ao ensino superior, pois isto não eliminaria o sistema de desigualdades sociais pré-existente. Na verdade, a ampla escolarização superior atingiria apenas um número maior de candidatos aos vestibulares pertencentes às camadas sociais média e alta.

A expansão da oferta de trabalho com diploma de terceiro grau acima da demanda por trabalho acabaria reconstruindo os canais de discriminação social, através da elevação dos requisitos educacionais para o recrutamento profissional.⁴⁶

Quanto à evolução histórica da oferta de ensino superior, percebe-se um aumento, a taxas crescentes, do total de matrículas (tabela I.6) bem acima do crescimento populacional e urbano (tabela I.1), porém semelhante à evolução dos alunos matriculados no ensino médio, principalmente nos anos 70 (tabela I.3).

⁴⁶ Sobre a recomposição dos mecanismos de discriminação social, consultar: Cunha (1975), Dias Sobrinho (1979), Paiva (1980) e Todorov (1977).

TABELA I.6
Evolução do nº de matrículas no ensino superior

Ano	Total	Crescimento	Índice
1939	21.235	-	100
1949	37.548	76,82%	177
1959	86.603	130,65%	408
1969	342.886	295,93%	1.615

Fonte: Romanelli (1997, p.78)

O ensino superior apresentou uma evolução significativa em seu coeficiente de abertura principalmente, a partir do processo de reformulação universitária em 1967/68. (tabela I.7). Este fato poderia representar uma maior democratização no ingresso.⁴⁷ No entanto, os dados não relevam qualquer discriminação de acordo com o perfil sócio-econômico dos ingressantes. Como visto anteriormente, através das conclusões dos trabalhos de Todorov e Gouveia, pode-se concluir que o crescimento no grau de abertura não significa, necessariamente, a maior popularização do terceiro grau.

TABELA I.7
Evolução do Coeficiente de Abertura
do Ensino Superior Brasil (1942-1972)

Período	Coeficiente	Período	Coeficiente
1942-1953	10	1952-1963	13
1943-1954	10	1953-1964	16
1944-1955	10	1954-1965	15
1945-1956	10	1955-1966	15
1946-1957	10	1956-1967	20
1947-1958	10	1957-1968	23
1948-1959	10	1958-1969	28
1949-1960	10	1959-1970	36
1950-1961	10	1960-1971	48
1951-1962	11	1961-1972	56

Fonte: Cunha (1975, p. 48)

⁴⁷ Para calcular o grau de abertura do ensino superior, Cunha explica: “para calculá-lo, toma-se um período (em anos) de duração igual ao tempo necessário para que os estudantes que ingressaram na primeira série do ensino primário, no seu início, atinjam a primeira série do ensino superior, ao seu término; em seguida, calcula-se o número de estudantes que chegaram à primeira série do ensino superior, de cada grupo de mil que ingressou junto na primeira série primária; este número é o coeficiente de abertura do ensino superior”. (1975, p. 47).

Apesar do crescimento acelerado no número de matrículas e o aumento no grau de abertura do sistema, a oferta de vagas não acompanhou a explosão da demanda efetiva. A crescente assimetria manifestava-se pelo alargamento da relação entre os excedentes e o número de candidatos inscritos.⁴⁸ No início dos anos 60, estes representavam, em média, 40% dos pleiteantes e, no final da década, a discrepância chegou a quase 60% (tabela I.8).⁴⁹

TABELA I.8
Número de Inscritos, Vagas e Excedentes nos Cursos de Graduação
no Ensino Superior do Brasil (1960-1971)

Anos	Nº de Inscritos (A)	Nº de Vagas (B)	Nº de Inscritos por Vaga	Nº de Excedentes no Ano (C = A - B)	Relação Excedentes/Inscritos
1960	64.637	35.909	1,8	28.728	44,4%
1961	70.147	38.971	1,8	31.176	44,4%
1962	70.942	47.295	1,5	23.647	33,3%
1963	86.716	51.009	1,7	35.707	41,2%
1964	97.481	57.342	1,7	40.139	41,2%
1965	110.834	58.334	1,9	52.500	47,4%
1966	123.379	58.752	2,1	64.627	52,4%
1967	183.150	79.630	2,3	103.520	56,5%
1968	214.966	89.582	2,4	125.384	58,3%
1969	276.904	115.377	2,4	161.527	58,3%
1970	328.931	145.000	2,3	183.931	55,9%
1971	400.958	239.782	1,7	161.176	40,2%

Fonte: Cunha (1975, p. 34)

Na tabela I.9, os números revelam que, entre 1966 e 1967, configurou-se o período mais crítico do problema dos excedentes. Apesar do crescimento de mais 35% no número de vagas, a taxa de inscritos para o vestibular apresentou um aumento próximo de 50%.

Em 1968, o fenômeno tomou proporções de crise institucional, ameaçando, inclusive, a estabilidade política conquistada pela repressão aos movimentos

⁴⁸ O termo excedente denominava o candidato que não conseguia ingressar no ensino superior, tanto por reprovação como por falta de vagas.

⁴⁹ As vagas oferecidas pelas instituições de ensino superior eram, em média, 30% acima do número de candidatos aprovados. Pode-se justificar tal fato pelo caráter eliminatório e a exigência de provas descritivas que limitavam o acesso ao terceiro grau. Os alunos efetivamente matriculados também ficaram aquém das vagas ofertadas, porém acima daqueles aprovados, devido a uma certa mobilidade interna das instituições de ensino superior, que permitia a alocação para cursos considerados mais interessantes quanto às perspectivas futuras de acesso ao mercado de trabalho (direito, medicina, odontologia).

sociais. A retomada efetiva do crescimento econômico e o endurecimento político associado à insuficiência de vagas no ensino superior, geravam insatisfação social generalizada e impopularidade, principalmente, na classe média, aliada política do regime militar. O conflito revelou-se, também, dentro do meio acadêmico com protestos do movimento estudantil e dos docentes do ensino superior, que exigiam melhores condições de trabalho, face à superlotação das classes e a falta de recursos, assim como reivindicavam uma solução para o acúmulo insustentável dos “excedentes”.

TABELA I.9
Taxa de Crescimento do Número de Inscritos, Vagas e Excedentes
nos Cursos de Graduação no Ensino Superior do Brasil (1960-1971)

Anos	Inscritos	Vagas	Excedentes
1960	-	-	-
1961	8,5%	8,5%	8,5%
1962	1,1%	21,4%	-24,1%
1963	22,2%	7,9%	51,0%
1964	12,4%	12,4%	12,4%
1965	13,7%	1,7%	30,8%
1966	11,3%	0,7%	23,1%
1967	48,4%	35,5%	60,2%
1968	17,4%	12,5%	21,1%
1969	28,8%	28,8%	28,8%
1970	18,8%	25,7%	13,9%
1971	21,9%	65,4%	-12,4%

Fonte: Cunha (1975, p. 35)

Diante deste impasse político, inclusive com o questionamento em torno da legitimidade do regime militar, restou ao segundo governo tomar a frente do processo de Reforma Universitária. Esta atitude foi a tradução da retórica da questão da prioridade do ensino superior como pré-condição para o desenvolvimento econômico e fator redutor das desigualdades sociais.

Considerações Finais

Este capítulo teve a pretensão de esboçar os principais condicionantes da Reforma Universitária de 1968. O objetivo foi demarcar o “ambiente” teórico e histórico que envolveu o processo de reformulação do ensino superior.

Em primeiro lugar, foi necessário recolocar o debate sobre a questão premente do desenvolvimento econômico para os países da América Latina. As diversas abordagens sobre o tema e seus alinhamentos teóricos permitiram compreender quais eram as opções de políticas públicas colocadas em jogo.

O denominado desenvolvimentismo autoritário materializou-se a partir do golpe militar de 1964. A Teoria dos Estágios do Desenvolvimento Econômico foi incorporada no discurso e na prática do regime de exceção. Os teóricos divergentes, em minoria, alertaram para o fato da inaplicabilidade deste arcabouço para países periféricos. A principal divergência em relação às abordagens alternativas foi a desconsideração das diversas forças políticas internas por parte dos tecnocratas de plantão.

A contribuição analítica neste trabalho da Teoria da Dependência viabilizou a percepção sobre a articulação política entre os interesses internos e externos. Esta abordagem explicitou que o crescimento econômico e a manutenção da dependência não eram fenômenos mutuamente excludentes.

Em segundo lugar, a educação, e, principalmente, o ensino superior, passou a ser objeto de discussão econômica. A escolaridade formal transformou-se em investimento em capital humano e passou a desempenhar papel de setor prioritário e fator propulsor do desenvolvimento econômico. A Teoria do Capital Humano foi hegemônica, apesar de sofrer duras críticas a respeito dos papéis microeconômico e macroeconômico da escola, ou seja, de veículo de mobilidade social e redutor da desigualdade de rendimentos.

Em seguida, desenvolveu-se a contextualização histórica antecedente à Reforma Universitária. Foram analisados os condicionantes externos, internos e estruturais do ensino superior que conduziram à sua reformulação.

No contexto externo, a Guerra Fria e a revolução comunista em Cuba intensificaram a interferência política americana na América Latina que se traduziu

nos termos da Aliança para o Progresso. Este tratado estabeleceu novas bases para a política educacional quanto à expansão do sistema e à necessidade de investimento em capital humano. Para o Brasil, a relação diplomática de apoio ao governo americano requereu a assinatura de uma série de acordos com a agência USAID em todos os níveis de ensino.

No contexto interno, em 1964, o novo governo, instituído através de um golpe militar, tinha como lemas centrais o desenvolvimento econômico com estabilidade e a segurança nacional. A chave para resolução destas questões, em consonância com os preceitos americanos, localizava-se na escolaridade formal. Nestes termos, os discursos e as iniciativas de planejamento estatais elegeram o sistema educacional e, principalmente, o ensino de terceiro grau, como setor prioritário de política social.

Entretanto, no nível superior havia crescente assimetria entre a demanda e a oferta de vagas, tornando-se um sério entrave a construção da “grande potência”. O crescimento demográfico e da população urbana foram fatores de pressão da demanda potencial, enquanto, a pressão por vagas pelos concluintes do ensino de segundo grau, ampliou o contingente de demanda efetiva.

Apesar de inúmeras medidas jurídicas e administrativas que alteraram a oferta de vagas no ensino superior ao longo da década de 60, estas foram insuficientes para a resolução da denominada “crise dos excedentes”. Diante da insatisfação da classe média, aliada do governo militar à época do golpe, que vislumbrava a escolaridade formal como veículo de ascensão social, das manifestações públicas do movimento estudantil, adversário ferrenho da política de exceção, e da pressão externa por meio das “recomendações” explícitas da USAID, o governo federal foi impelido a promover a Reforma Universitária.

No próximo capítulo, pretende-se evidenciar de que maneira os diversos atores políticos e sociais expressaram seus interesses e, munidos de recursos de poder, influenciaram este processo de reformulação educacional.

II. ARENA DECISÓRIA E ATORES: JOGO DE INTERESSES EM TORNO DA REFORMA UNIVERSITÁRIA E A PRIVATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

O processo de reforma do ensino superior apresentou a mesma linha de intervenção estatal dos demais setores sociais. Pode-se falar que havia um padrão específico de interferência governamental nas questões sociais, principalmente a partir do golpe militar de 1964. O processo apresentava algumas características peculiares. Destaca-se, em primeiro lugar, a *“centralização gradual do processo decisório, com progressiva exclusão da participação social e política da população e de suas organizações representativas de interesses.”* (SILVA, 1992, p.13).

Em segundo lugar, houve uma reformulação do financiamento na atividade pública e privada imposta pelas reformas tributária e financeira do PAEG, que reestruturaram os mecanismos tradicionais de captação de recursos e criaram novas formas de financiamento de políticas específicas.

Por último, este período caracterizava-se pela *“... fragmentação institucional e a maximização de interesses particulares, como princípios reais de direcionamento da ação burocrática”*. (SILVA, 1992, p.14). Esta “divisão de tarefas” proporcionou a abertura de espaços para o surgimento de conexões privilegiadas entre parte dos segmentos burocráticos de determinadas organizações públicas e segmentos privados.

A intenção deste capítulo é compreender a dinâmica política em torno da Reforma Universitária de 1968 sob o ponto de vista das características da intervenção estatal e da orientação do processo de expansão do ensino superior. A proposta metodológica é entender o projeto de reforma como resultado do jogo de forças de diversos atores políticos ou sociais, individuais ou coletivos que, se valendo de recursos de poder específicos, procuraram atingir seus interesses explícitos ou implícitos em determinadas arenas decisórias.⁵⁰

Antes de iniciar a discussão é preciso apresentar o quadro conceitual que irá nortear o capítulo. O primeiro conceito importante é o de Arena Decisória,

⁵⁰ Os conceitos usados neste capítulo foram inspirados nos trabalhos de Silva (1992), Tápia (1993)

como “... o campo de interações que se forma em torno de políticas públicas, reunindo os atores sociais relevantes para seu processo de formação e implementação. Essas interações têm como objetivo influenciar o perfil da intervenção estatal considerada”. (SILVA, 1992, p.4). Neste caso, “... É necessário delimitar a arena a ser privilegiada, determinando sua abrangência, regras de funcionamento, atores envolvidos, recursos disponíveis e coalizões de interesses predominantes, antes do início do processo de reforma em estudo”. (Ibidem, p.5).

A Arena Decisória escolhida foi denominada de “Ensino Superior”. Esta compreendia um conjunto amplo de atores políticos e sociais envolvidos no processo da Reforma Universitária desde a formulação até a implementação da política governamental para o setor. É possível qualificá-la em Arena Decisória Central, pois estaria “... representando o mais amplo campo de interação e de conflitos de interesses, podendo abrigar e dar acesso a todos os atores.” (CASTRO, J.A.1997, p.23)

A arena do Ensino Superior aproxima-se do que Sampaio denominou de campo político “em que os diferentes atores do sistema se organizam para defender seus interesses em face da atuação regulamentadora do Estado e suas políticas para a área” (2000, p.164).

A seguir, é importante salientar o que se entende por atores. Os atores sociais ou políticos “... são sujeitos dotados da capacidade de ação, determinada pela disponibilidade de recursos institucionais, tecnológicos, gerenciais, financeiros e político-ideológicos”. (CASTRO, J.A., 1997, p.26). São “todos aqueles dotados de capacidade de articular interesses, formalizar reivindicações e convertê-las em iniciativas, prescrever soluções, promover sua solução ou impedir que as decisões sejam implementadas” (MARTINS apud TÁPIA, 1993, p.20).

Nenhum ator, isoladamente, impõe sua alternativa preferencial de política com base apenas em seus recursos de poder. Para implementar um processo de mudança ou uma alternativa de política, outros interesses devem ser agregados, uma vez que os recursos são em geral escassos e diversamente distribuídos entre os atores em cada situação considerada. (Cf. SILVA, 1992). Como coloca Silva

“... A análise das regras do jogo é, assim, a análise em cada caso, do processo de agregação de interesses, do processo de formação das alianças, dos conflitos e acomodações estruturados ao longo do tempo” (Ibidem, p.6).

Ao longo do processo de elaboração do projeto de Reforma Universitária, entre 1964 a 1968, os atores sociais e políticos se envolveram em uma complexa “trama de interesses” em torno do processo de mudança. De acordo com Silva, a noção de trama de interesses aproxima-se do conceito de “rede de políticas” (*policy networks*) utilizado por Hecló, no qual são assumidas as relações entre um conjunto de atores participantes ou interessados em uma determinada intervenção estatal setorial. *“Essas redes abrangeriam segmentos da burocracia pública, grupos de interesse, especialistas e intermediários de tipo diverso, dependendo do setor de intervenção considerado e constituindo uma jurisdição decisória fechada e relativamente autônoma em relação à coordenação central do governo”*. (HECLO apud SILVA, 1992, p.3)

Neste trabalho são considerados atores relevantes para o processo de reforma no ensino superior: os burocratas dos Ministérios da Educação, Fazenda e do Planejamento, os especialistas nacionais e internacionais em reformulação e administração do ensino superior, além das associações representativas dos alunos, dos empresários, das instituições de ensino e do quadro docente.

Cada ator social ou político, para fazer valer a representação de seus interesses, possuía um ou mais recursos de poder que o diferenciava e o possibilitava influenciar na tomada de decisão da política governamental. Portanto, é importante destacar quais os principais recursos de poder disponíveis aos atores. Estes podem ser de diversos tipos: o institucional decorre das atribuições ou direitos formais dos atores, tal como definido em leis, normas e outros diplomas legais, como contratos, concessões, etc., proporcionando o controle de uma jurisdição ou de um serviço; o tecnológico proveniente do domínio de um saber específico, que permite o controle de um processo de trabalho ou de uma base técnica específica, garantindo uma posição diferencial do ator diante de concorrentes; o recurso gerencial decorrente da experiência, tecnologia gerencial ou domínio de determinado processo de operação que proporcionem a

capacidade de viabilizar alternativas que envolvem a gestão de produtos, serviços ou programas/projetos complexos; o financeiro que permite a capacidade autônoma de geração de recursos ou de controle sobre fontes específicas de financiamento público ou privado e, por último, o recurso político-ideológico que possibilita a determinado ator mobilizar as bases particulares ou a opinião pública. (cf. SILVA, 1992, p.29/30).

Para a compreensão do resultado final da reforma educacional é preciso explicitar as motivações individuais ou coletivas que moveram os atores. Para isto, considera-se como os interesses defendidos pelos atores o “... conjunto de preferências manifestas e latentes resultantes da combinação de uma dada posição estrutural ou funcional na sociedade e das interações concretas dentro de um dado sistema de decisões [...] é no campo das relações políticas concretas que os interesses se constituem, através da mediação da ação coletiva e das estruturas organizacionais. Essa opção conceitual pretende oferecer uma concepção dinâmica da formação e o desenvolvimento das interações, necessária para os propósitos de captar a constituição e a transformação do sistema de atores, a construção e os deslocamentos no campo das alianças políticas”. (TÁPIA, 1993, p.21).

Este capítulo pretende, inicialmente, descrever os principais atores que compõem a Arena Decisória do Ensino Superior, bem como explicitar os seus respectivos recursos de poder. Em seguida, a intenção é apresentar o jogo de interesses dos atores, através da capacidade⁵¹ e a direção de ação⁵², em torno do

⁵¹ A capacidade de ação dos atores é definida pelo tipo e importância dos recursos de poder que cada ator dispõe. Estes recursos podem estar associados a pessoas, grupos ou organizações.

⁵² O conceito de direção da ação dos atores na arena decisória refere-se ao posicionamento do ator diante de um conjunto de alternativas políticas possíveis, pressupondo a formação de alianças como forma de viabilizar a concretização de seus objetivos. Silva (1992), de forma simplificada, classifica os principais tipos de direção dos atores, participantes de cada arena, diante das tentativas de reforma no perfil de intervenção estatal:

- I) Cooperação: direção adotada pelos atores com grande quantidade de recursos estratégicos no processo decisório, na área específica onde atuam, e com valores favoráveis à iniciativa de reforma;
- II) Oposição: direção adotada pelos atores com grande quantidade de recursos estratégicos no processo decisório, na área específica onde atuam, e com valores contrários à reforma;
- III) Conformidade: direção adotada pelos atores com baixa quantidade de recursos estratégicos no processo decisório, na área específica onde atuam, e com valores favoráveis à iniciativa de reforma;

projeto de Reforma Universitária. Por último, através da análise documental produzida ao longo dos anos 60, expor os principais pontos de convergência e divergência quanto a três questões relativas à política de privatização: a expansão do ensino privado, a criação de instrumentos legais e/ou financeiros direcionados a este objetivo e quanto à questão da gratuidade do ensino público.

II.1. Arena Decisória do Ensino Superior: Atores e Recursos de Poder

A proposta desta seção é mapear o perfil dos principais atores e seus recursos de poder no campo político virtual do Ensino Superior. A Diretoria do Ensino Superior, no âmbito do Ministério da Educação e Cultura (MEC), será considerada apenas o aparato institucional físico necessário à implementação da Reforma Universitária. As atribuições deste órgão eram as de planejar, coordenar, orientar e supervisionar a execução da política nacional de educação superior, prestar cooperação técnica, assistência financeira e articular-se com as instituições públicas e privadas atuantes na área.

O primeiro ator relevante era composto pelos **dirigentes do órgão central da Diretoria do Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura**. Este ator identificava-se com as próprias atribuições do órgão que representava e com o segmento burocrático ao qual pertencia. Exerceu papel importante na reforma educacional, pois foi o representante do Ministério da Educação no Convênio Internacional com a agência americana USAID.

Este ator, totalmente identificado com a máquina administrativa, possuía recursos de poder de natureza institucional, gerencial e financeira. O primeiro derivava da atribuição legal do cargo que ocupava. O segundo decorrente do domínio e do conhecimento sobre o processo de reforma educacional, inclusive fornecendo assistência técnica. O último recurso decorria da gerência de verbas orçamentárias do órgão e do poder de alocar os recursos aos setores subordinados, inclusive o auxílio financeiro às instituições não-federais.

IV) Desinteresse: direção adotada pelos atores com baixa quantidade de recursos estratégicos no processo decisório, na área específica onde atuam, e com valores contrários à reforma.

O segundo ator envolvido no processo de reforma era composto pelos **dirigentes dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda**. Ambos também eram totalmente identificados com a máquina administrativa e o governo militar, pois, inclusive, ocupavam tais cargos de confiança.

Os recursos de poder eram de natureza institucional e financeira, relacionados à função privativa, no caso do Ministério do Planejamento, de estabelecer quais os critérios de prioridade para o direcionamento de recursos orçamentários ou creditícios ao ensino superior e/ou sugerir a criação de novas fontes específicas de financiamento público para o setor. Ao representante do Ministério da Fazenda cabia ainda a atribuição de participar da implementação de mecanismos de financiamento indireto às instituições de ensino superior.

O terceiro ator era composto daqueles indivíduos considerados **especialistas nacionais na área educacional** que foram contratados pelo MEC para participarem como membros dos grupos de estudos e responsáveis por relatórios subsidiários ao projeto da Reforma Universitária. Este pessoal técnico não estava vinculado diretamente à burocracia estatal, mas havia certa identificação com os interesses dos dirigentes do MEC, já que os participantes eram selecionados e contratados pelo Ministério. Foram constituídas três comissões: a Equipe de Assessoria do Ensino Superior (EAPES), a Comissão Meira Mattos e o Grupo de Trabalho para Reforma Universitária (GTRU).⁵³

A primeira era uma comissão mista formada por assessores educacionais norte-americanos e professores brasileiros. Esta equipe era produto de um convênio assinado entre o Ministério da Educação e Cultura e a agência americana USAID durante o período de 1964 a 1968. O acordo que a constituía foi assinado pelo Ministro da Educação Flávio Suplicy de Lacerda, pelo Diretor da USAID no Brasil, Stuart van Dyke e pelo presidente do Conselho Federal de Educação. A equipe brasileira foi por várias vezes modificada e o relatório final foi assinado por José Fernando Carneiro, Laerte Ramos de Carvalho, Osmar Ferreira e Rubens d'Almada. O documento produzido pela EAPES ficou conhecido como

⁵³ Ao longo deste capítulo, as comissões de especialistas serão apresentadas obedecendo ao critério da data de constituição de cada uma delas e não o término dos trabalhos. A EAPES foi constituída em 09/05/67, a Comissão Meira Mattos em 29/12/67 e o GTRU em 02/07/68.

“Relatório MEC-USAID” e será mais bem analisado a seguir.

A Comissão Meira Mattos foi formada por cinco membros e presidida por Meira Mattos, um general de brigada pertencente ao corpo permanente da Escola Superior de Guerra e comandante das forças militares brasileiras que participaram, sob a hegemonia dos EUA, da invasão à República Dominicana em 1965. Os demais componentes eram o coronel-aviador Waldir de Vasconcelos, secretário geral do Conselho de Segurança Nacional, o promotor de Justiça, Affonso Carlos Agapito da Veiga e dois professores, Jorge Boaventura de Souza, Diretor-geral do Departamento Nacional de Educação e Hélio de Souza Gomes, Diretor da Faculdade de Direito da UFRJ.⁵⁴

O GTRU foi composto de membros designados pela Presidência da República, sendo que dois nomes do meio estudantil poderiam compor o grupo. Entretanto, o movimento estudantil, vivendo o auge da repressão política, se absteve de participar dos trabalhos. Os escolhidos foram convocados entre os educadores, cientistas, especialistas em educação superior, e representantes de outros setores governamentais, todos elementos de confiança do Poder Executivo.⁵⁵

Os recursos de poder destes especialistas eram de natureza institucional e tecnológica. A atribuição institucional consistia na elaboração dos seguintes documentos: o Relatório da Equipe de Assessoria do Ensino Superior (EAPES); o Relatório Meira Mattos e o relatório final do Grupo de Trabalho para Reforma Universitária (GTRU), além de projetos de lei, decretos e recomendações. Quanto ao aspecto tecnológico, este ator seria o responsável técnico pelo projeto de Reforma Universitária. Os estudos preliminares, contendo críticas e sugestões sobre a situação do ensino superior brasileiro, propiciaram o domínio do conhecimento específico de seus membros e garantiram uma posição diferencial e de aparente neutralidade em relação aos atores governamentais.

⁵⁴ Sobre a composição da Comissão Meira Mattos, ver: Germano (1993).

⁵⁵ De acordo com o artigo 1º do Decreto nº 62.937 de 02.07.68, que dispõe sobre a instituição de grupo de trabalho para promover a reforma universitária, “*Fica instituído, no Ministério da Educação e Cultura, um grupo de trabalho, com 11 (onze) membros designados pelo Presidente da República, para estudar a reforma da Universidade brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o*

O quarto ator relevante era o **Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB)**, uma sociedade civil que congregava os dirigentes universitários, enquanto pessoas físicas, das instituições públicas e privadas de ensino superior. Desde 1961, os reitores já se reuniam em Brasília, por convocação do Ministro da Educação, com a finalidade manifesta de efetuarem uma análise dos problemas enfrentados pelas universidades, mas na realidade, orientados pelo propósito claro de criação do Conselho de Universidades, ou órgão similar. Em 27.01.62, o governo federal criou o Fórum Universitário, estabelecendo como seus membros os reitores de todas as universidades, o Diretor do Ensino Superior, um representante da UNE e, como seu presidente, o Ministro da Educação. Neste órgão o corpo discente estava representado e efetivamente interferia na tomada de decisões.⁵⁶

Com a destituição de João Goulart e a ascensão dos militares ao poder, a tônica da atuação do MEC passou a ser a desmobilização política do meio acadêmico e do próprio Ministério e isso, fez-se sentir, de imediato, no âmbito do Fórum Universitário. Este se tornou o Fórum Nacional de Reitores, extinguindo qualquer representação estudantil. O Conselho de Reitores foi instalado oficialmente em 1966. Tal fato não implicou, contudo, na extinção do Fórum, e sim no seu esvaziamento.⁵⁷

desenvolvimento do País”. (MEC, 1969b, p.11)

⁵⁶ A proposta de Reforma Universitária do governo Goulart evidenciava o poder de pressão sobre o Executivo que a UNE detinha. Essa reunião não só foi regida por uma pauta centrada em problemas levantados pela entidade, como também deixou patente que o Executivo tinha-se decidido pelo atendimento das reivindicações a que mobilizavam. A composição do Fórum Universitário foi alterada para que a representação estudantil correspondesse a um terço do número de universidades existentes acrescidos de um representante da própria UNE. Os Diretórios Centrais, em sistema de rodízio, deveriam, a cada ano, participar assegurando-se a representação das diferentes regiões do País. Se fossem cumpridos os objetivos deste órgão, a UNE teria conquistado uma posição privilegiada para influenciar no processo de reforma universitária. (Cf. NICOLATO, 1986).

⁵⁷ Há duas versões que explicam a constituição do Conselho de Reitores. A primeira, dominante no meio acadêmico, atribui o seu surgimento à influência exercida por Rudolph Atcon, americano que, na década de 50 e, principalmente, de 60, executou para o MEC várias tarefas de consultoria e assessoria. Há fortes evidências do importante papel desempenhado por ele no surgimento do CRUB, tanto na atuação como assessor da comissão de reitores que elaborou o documento de criação do órgão como na designação como seu primeiro Secretário Executivo - cargo que exerceu por dois anos. A segunda versão, que representa a posição oficial do CRUB, atribui a criação do órgão ao reconhecimento dos reitores de que somente reunidos em uma entidade livre poderiam apresentar uma contribuição efetiva ao aprimoramento do sistema universitário do País. À época do surgimento do órgão, uma parcela ainda que minoritária de reitores tinha claras pretensões

Os recursos de poder do Conselho eram de natureza gerencial e institucional. Diante do conhecimento específico sobre a administração universitária, o CRUB passou a coordenar o programa de modernização administrativa das Universidades, em colaboração direta na implementação da Reforma Universitária, revelando o recurso de poder gerencial. Quanto ao segundo recurso, em 1966, o conselho recebeu a incumbência formal na execução do convênio MEC-USAID quanto à assessoria técnica em administração central, compondo uma aliança institucional com o Ministério da Educação e Cultura e a USAID.

Outro ator importante foi o **Conselho Federal de Educação (CFE)**. Foi criado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, resultante da acomodação de interesses anteriores à lei 4.024/61. Este órgão foi constituído originalmente por vinte e quatro membros nomeados pelo Presidente da República, por seis anos, entre pessoas de notável saber e experiência em matéria de educação. Os critérios de escolha dos membros deveriam respeitar a representatividade das diversas regiões do país, bem como os diversos graus de ensino e o magistério oficial e privado.

O conselho apresentava recursos de poder de natureza institucional e político-ideológica. O primeiro decorria da atribuição formal em elaborar as diretrizes para o Plano Nacional de Educação de 1962 e sua revisão em 1965. Mas, principalmente, o poder concreto e específico do Conselho, estabelecido pela LDB/61, consistia em autorizar o funcionamento dos estabelecimentos isolados federais e particulares,⁵⁸ bem como reconhecer as universidades,⁵⁹

inovadoras e advogava a importância de se reunirem, sem a tutela do MEC, em uma nova entidade. A movimentação desse grupo ofereceu a oportunidade para que isto se efetivasse, mesmo que sob a influência dos ideais e esquemas de Atcon. (cf. NICOLATO, 1986).

⁵⁸ A autorização consistia na análise de documentos e informações fornecidos pela instituição e no relatório elaborado por uma comissão verificadora composta de professores de disciplinas que integram o currículo do curso que se pretende ser autorizado, além da análise das condições para funcionamento do mesmo.

⁵⁹ Os cursos criados em universidades estavam dispensados do processo de autorização, que se encontrava a cargo dos conselhos universitários. Porém, estavam sujeitos ao reconhecimento tanto os cursos isolados (privados e federais), após dois anos da data de autorização, como aqueles integrantes de universidades, a partir dos quais o diploma tornar-se-ia registrado, possibilitando o exercício da profissão.

mediante a aprovação de seus estatutos e os estabelecimentos isolados de ensino superior, após o prazo de funcionamento regular mínimo de dois anos.

Quanto ao recurso político-ideológico, constituiu-se das manifestações de seus membros através da produção doutrinária (pareceres, indicações, estudos especiais, revista Documenta, material extraído das reuniões plenárias), cujas idéias influenciavam a opinião pública e o meio acadêmico.⁶⁰

Na década de 60, e, mais precisamente, a partir do golpe militar de 64, como o ensino superior revestiu-se de importância estratégica, a presença americana tornou-se mais efetiva. Neste período, destacaram-se dois atores relevantes no âmbito da reforma, o consultor americano Rudolph Atcon e a agência americana USAID.⁶¹

O consultor **Rudolph Atcon** foi o único ator individual no processo de reforma. Em 1965, este ingressou no País, a convite do Ministério da Educação e Cultura, com a missão exclusiva de estudar algumas universidades federais e apresentar um relatório apontando suas principais deficiências, além de sugerir possíveis soluções de ordem administrativa e/ou pedagógica. Este ator foi membro da AID⁶² e, durante a assinatura dos primeiros acordos MEC-USAID,

⁶⁰ A documentação produzida pelo Conselho era bastante diversificada. O parecer era uma proposição mediante a qual o Plenário, as Câmaras e Comissões se pronunciavam sobre qualquer matéria que lhes fosse submetida. A indicação era uma proposição apresentada pelos conselheiros para que o assunto nela contido fosse apreciado pelo Plenário, após parecer aprovado na respectiva Câmara ou Comissão. Os estudos especiais refletiam a posição individual dos conselheiros, não se constituíam matéria de decisão, nem eram submetidos à votação, como os pareceres e indicações. Por fim, os pronunciamentos do órgão e os estudos de seus conselheiros eram divulgados mensalmente pela revista "Documenta", na forma de estudos especiais, palestras e depoimentos.

⁶¹ A influência externa na reformulação do ensino superior teve princípio com o estreitamento das relações diplomático-militares e econômicas entre o Brasil e os Estados Unidos logo após o fim da Segunda Guerra Mundial. A ascendência americana no estabelecimento de programas de cooperação técnica e na implantação de projetos de criação e modernização de instituições de ensino superior datou de 1945, com o início do planejamento do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), e ganhou reforços a partir de 1949, com o programa de assistência técnica aos países em desenvolvimento denominado de Ponto IV. Ver a este respeito: Cunha (1983).

⁶² No seu vasto currículo caberia destacar algumas das atividades desempenhadas pelo especialista americano. Atcon assessorou Anísio Teixeira na CAPES, chegando a Diretor-assistente do Programa Universitário; cooperou na reestruturação de Universidades no Chile, Honduras, Venezuela, Colômbia e Caribe; assessorou o Conselho de Reitores da República Federal da Alemanha; realizou levantamento para o MEC sobre a situação das universidades federais do Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Maria, Santa Catarina e Rio de Janeiro e PUC/RS; foi o primeiro Secretário-Geral do Conselho de Reitores, entre outras funções e atividades.

propôs, através de uma publicação do MEC em 1966, as linhas gerais de reformulação da universidade brasileira.

Como especialista em reorganizar universidades, este ator detinha poder de natureza gerencial devido ao conhecimento adquirido e às sugestões propostas para a administração do sistema universitário. O poder de natureza institucional manifestava-se na ocupação do cargo de primeiro secretário executivo do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras.

Um ator fundamental para o processo de Reforma Universitária foi a **Agency for International Development** (USAID). Conforme foi visto no capítulo anterior, a agência americana de auxílio internacional atuou no Brasil, principalmente, entre 1964 e 1968, através de diversos acordos de auxílios técnico e financeiro firmados com o Ministério da Educação e Cultura (MEC) para os diversos níveis de ensino, sendo dois acordos específicos para a reforma do ensino superior.

Os recursos de poder disponíveis à USAID foram de natureza técnica e financeira. O primeiro recurso de poder manifestava-se pela colaboração de especialistas americanos na prestação de assessoria técnica e de planejamento, além da proposição de programas de pesquisa. Este convênio oferecia cursos de curta duração em universidades americanas aos educadores brasileiros.

Quanto ao segundo recurso, os acordos previram o fornecimento de ajuda financeira sob a forma de pagamento de serviços aos assessores americanos, bolsas de treinamento de brasileiros nos Estados Unidos e, em alguns casos, o financiamento para realização de experiências-piloto de treinamento de pessoal. Entretanto, as viagens, transporte e manutenção do pessoal brasileiro designado para trabalhar nas comissões ficavam sob a responsabilidade financeira do Ministério da Educação. A USAID apresentou o mesmo perfil dos programas de auxílio externo vigentes à época que, como visto no primeiro capítulo, redundaram em maior proveito para o país fornecedor que aquele dito beneficiário. (cf. ROMANELLI, 1997).

O próximo ator social foi o **Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais** (IPES), órgão constituído por empresários das cidades de São Paulo e do Rio de

Janeiro, que fazia reuniões informais pregando mudanças profundas na economia e no sistema político. A partir de encontros planejados e discussões preliminares o grupo foi oficialmente constituído em 29.11.61, permanecendo em atividade até maio/junho de 1971, quando se auto-extinguiu.

Esta instituição, inicialmente formada por homens de negócios bem sucedidos, sendo mais tarde também representada por profissionais liberais, intelectuais, professores, estudantes, sindicalistas e elementos das Forças Armadas se autodeclarava uma entidade apartidária, porém advogando em favor da *“participação nos acontecimentos políticos e sociais e que apoiavam a reforma moderada das instituições políticas e econômicas existentes”*.⁶³

Para o público em geral, o IPES aparentava ser uma organização educacional, que fazia doações para reduzir o analfabetismo, e um centro que desenvolvia discussões acadêmicas, além de ministrar cursos a executivos e praticar a filantropia.⁶⁴

Seus recursos de poder foram diversos, desde a atuação político-ideológica, como os poderes institucional e financeiro. Quanto à natureza institucional, os membros do Instituto, cuja influência no golpe militar de 1964 já foi explicitada no capítulo anterior, passaram a ocupar diversos cargos públicos, inclusive, com representatividade no Ministério da Educação e do Planejamento, além de terem participado dos grupos contratados para avaliar o sistema

⁶³ Segundo a Carta Constitucional do IPES: *“Capítulo 1: os objetivos do IPES constituíam de: promover e estimular educação cultural, moral e cívica dos indivíduos e desenvolver e coordenar estudos e atividades de caráter social e obter, por meio de pesquisa, recomendações que contribuíssem para o progresso econômico, bem-estar social e o fortalecimento do regime democrático do Brasil. Capítulo 2: “O IPES não participará de nenhuma atividade político-partidária”. [...] Capítulo 4: “todas as atividades do Instituto serão desenvolvidas em conformidade com a Constituição e as leis do país, os princípios democráticos, a ordem social, as normas da civilização cristã e a obediência devida às autoridades legalmente constituídas”.* (IPES apud Dreifuss, 1981).

⁶⁴ Porém, segundo Dreifuss (1981) havia a face obscura do Instituto. As atividades do IPES correspondiam a uma ampla e sofisticada campanha política, ideológica e militar, cujas operações eram secretas ou discretas, sendo executadas por forças-tarefa especializadas, unidades de ação, grupos com codinomes e subsidiários. O autor enfatiza que a organização política consistia, por um lado, na aglutinação de interesses antigovernistas dispersos e, por outro, encobria operações de “penetração e contenção” dentro dos movimentos estudantis e operários, além de táticas de desmobilização do movimento de camponeses. Na mesma linha de atuação, seus simpatizantes agiram em diversas frentes: através de seus representantes dentro do Congresso Nacional; desempenharam um efetivo controle da mídia audiovisual e da imprensa de todo o país; bem como mobilizaram parte do efetivo das Forças Armadas.

universitário. É importante notar que a adequação do recurso de poder institucional às atribuições do IPES não se faz por mera transposição mecânica. Ainda que este Instituto não tenha sido portador de atribuições formais no âmbito da execução da reforma, não é possível dissociar os cargos ocupados por seus membros, em diversos órgãos governamentais, do próprio ator IPES.

Quanto à natureza político-ideológica, o Instituto tinha o poder de influenciar e pressionar parlamentares, dirigentes e a opinião pública por meio dos membros de sua liderança regional e nacional, filiados e ativistas do IPES. O poder financeiro do grupo consistia em direcionar os recursos privados disponíveis para sustentar suas convicções políticas.⁶⁵ Isto ocorreu por meio de financiamento direto e indireto, o primeiro aos candidatos ao Congresso Nacional ou ao partido que pertenciam e o segundo através da “troca de favores”, por meio do fornecimento de passagens aéreas, tempo de rádio e televisão, espaço de jornal e material de propaganda. (cf. DREIFUSS, 1981).

O próximo ator social importante foi o movimento estudantil, representado pelo corpo discente de graduação das instituições públicas de ensino superior, expressando-se através da **União Nacional dos Estudantes** (UNE). O movimento estudantil era caracterizado, do final dos anos 50 até a extinção da UNE em fevereiro de 1967, como uma organização vertical e legalmente reconhecida, representada na base pelos centros acadêmicos e os diretórios acadêmicos, acima deles pelas entidades estaduais e no vértice pela UNE.

Este ator apresentava apenas o recurso de poder político-ideológico, ou seja, através da pressão sobre parlamentares simpatizantes ou participantes do movimento, além da influência de seus dirigentes sobre a opinião pública através de greves e de manifestações de protesto. Houve tentativas de formar aliança política com o corpo docente mais progressista das instituições federais por meio da formação de “Comissões Paritárias” que acabaram não se concretizando.

⁶⁵ O IPES foi financiado de diversas formas. A principal fonte constituiu-se das contribuições de pessoas físicas e jurídicas que compuseram o corpo societário e de seus simpatizantes. Além disso, havia ainda o fornecimento de serviços e equipamentos diversos, tanto pelas companhias aéreas como pelas empresas privadas de telefone e telégrafo, bem como, o pagamento ou o fornecimento de pessoal técnico por parte das grandes corporações. (Cf. DREIFFUSS, 1981).

O último ator, com reduzido poder estratégico no processo decisório, à época da reforma universitária, foi o **corpo docente das instituições públicas de ensino superior**. A Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES) foi fundada apenas em 1981, proveniente das Associações Docentes em algumas Universidades. Como não havia uma organização do corpo docente que congregasse os interesses difusos em termos nacionais, este ator participava do jogo de interesses por meio de aliança informal com a UNE.

O recurso de poder do corpo docente também era exclusivamente de natureza político-ideológica, manifestando-se por meio da cooperação com o movimento estudantil, apoiando e recebendo apoio em manifestações, em greves e em atos públicos.

II.2. Reforma Universitária: Jogo de Interesses

Entre os diversos atores acima descritos havia um consenso de que a Universidade era arcaica e precisava ser reformulada para adequar-se às exigências do desenvolvimento econômico. Na Arena Decisória Central do Ensino Superior, estes atores sociais ou políticos partiram do mesmo diagnóstico, porém chegaram a propostas diversas. Os interesses foram defendidos em torno do que cada um deles considerava como essencial para a melhoria do sistema de ensino de terceiro grau.

Cada ator individualmente ou em associação a outros participou do processo de forma diferenciada. A trama de interesses em torno da reforma educacional contou com a legislação produzida pelos burocratas do Ministério da Educação, do Planejamento e da Fazenda, com o suporte técnico dos especialistas nacionais em cooperação aos internacionais (USAID e Atcon), representados pelos relatórios das comissões; com as instituições executoras como Conselho Federal de Educação e o Conselho de Reitores, participantes dos acordos MEC-USAID, e com a atuação da sociedade civil representada pelo IPES, pela UNE e pelo corpo docente de ensino público.

A Diretoria do Ensino Superior, *lócus* decisório no interior do Ministério da Educação, proporcionou a seu dirigente apenas a função de coadjuvante no processo, restrito à anuência nos acordos e relatórios e sujeito a severas críticas da Comissão Meira Mattos. Esta situação refletia a centralização de poder nas mãos dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda característica, sobretudo, do perfil de atuação política nos primeiros anos do regime militar.

O Ministério do Planejamento ocupava papel de destaque e tinha inclusive o poder de interferência no MEC. De acordo com o assessor especial do SESU/MEC, Ronald Braga, havia uma relação de profunda dependência e constrangimento deste órgão governamental, cujos recursos a serem repassados eram submetidos a critérios tecnocráticos de produtividade e eficiência elaborados no âmbito da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), sem a anuência do MEC e das Universidades. O controle exercido pelo Ministério do Planejamento sobre os rumos assumidos pelo sistema educacional consistia na responsabilidade pela definição dos planos de governo do período, incluindo o planejamento do setor, sendo quase nula a contribuição dada pelo MEC na execução dessa tarefa. (Cf. NICOLATO, 1986). O Ministério do Planejamento, nos governos militares, encampou as funções de planejamento da educação nacional e impôs um estilo “economicista” de situar a educação no processo de desenvolvimento. (Cf. HORTA, 1982).

Outro sinal marcante desta interferência consistia na presença de seus membros nos grupos e comissões que tratassem de matéria relevante sobre o setor. O próprio IPEA foi o responsável pelo estabelecimento de metas de expansão dos sistemas de ensino e muitas das medidas assumidas pelo Governo de ampliar o número de matrículas no ensino superior. (Cf. BRAGA, 1984).

Já os especialistas em matéria educacional exerceram as funções de investigação e de proposição, no que concerne ao diagnóstico dos problemas referentes ao ensino superior e às sugestões para enfrentá-los. Os interesses defendidos identificavam-se àqueles dos atores institucionais, já que eram contratados com o objetivo de apresentar soluções técnicas ao sistema universitário.

Tanto a Comissão Meira Mattos como o EAPES - que será visto em conjunto com os interesses da USAID - noticiavam a ineficiência do setor universitário público quanto à resolução da crise dos excedentes e à insuficiência de vagas voltadas à formação de capital humano. Ao Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU) foi concedido o prazo exíguo de trinta dias para a conclusão dos estudos e projetos a respeito da planificação da reforma, visando *“sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país”*. (GTRU, 1968, p.121).⁶⁶ Diante desta restrição temporal, o relatório e o anteprojeto de lei resultante foram um resumo das propostas dos outros dois relatórios (EAPES e Meira Mattos) sem grandes contribuições.

A Comissão Meira Mattos, através de seu relatório, apresentou soluções de curto prazo a fim de eliminar obstáculos a maior produtividade e eficiência do sistema. Em especial, tinha como prioridade a questão da Segurança Nacional e o enquadramento do movimento estudantil nessa esfera. (cf. NICOLATO, 1986). O relatório, publicado em 1967, enumerou os pontos críticos do sistema educacional, que seriam fatores provocadores da crise estudantil em curso, e colocou algumas propostas para eliminação destes pontos falhos.

Quando se analisa o documento percebe-se que o discurso é impositivo e crítico, principalmente, com relação aos órgãos administrativos responsáveis pelo ensino superior. Nesta direção, Nicolato resume suas impressões sobre o relatório: *“...Vale enfatizar que o aspecto que mais caracteriza as soluções apresentadas pela Comissão é o extremo autoritarismo nelas explícito, sendo formuladas em uma linguagem que não camufla a preocupação central com a garantia de um rígido controle das instituições de ensino. Assim, a Reforma era advogada como um requisito para a restauração da disciplina no interior das universidades, face à “falência de autoridade” que, nelas, estaria a se verificar. Para sanar tal problema, seria indispensável que fosse assegurado ao Estado mecanismos regulares de intervenção, o que implicaria na redução dos poderes*

⁶⁶ Decorrido o prazo legal de trinta dias, o trabalho foi submetido à revisão pela comissão composta dos Ministros da Educação e Cultura, Planejamento e Coordenação Geral, Fazenda e Justiça, e, posteriormente, o Projeto de Lei foi encaminhado ao Executivo.

do Conselho Federal de Educação, na reformulação dos princípios de autonomia universitária e na alteração do sistema de nomeação de reitores e diretores” (1986, p.262/63).

Os dois órgãos governamentais considerados problemáticos foram o Ministério da Educação e o Conselho Federal de Educação. O primeiro apresentava uma “inadequabilidade estrutural” que somente seria resolvida pela reforma administrativa nos moldes da iniciativa empresarial, “*dando-lhe racionalidade organizacional, organicidade e funcionalidade*” (Relatório MEIRA MATTOS, 1968, p. 213). O segundo, pelo excesso de poderes que lhe foram concedidos, estaria provocando uma “crise de autoridade no sistema educacional”. A Lei de Diretrizes e Bases de 1961 estabeleceu que em assuntos pedagógicos ou educativos o Conselho deveria ser ouvido e opinar, o que era considerado pelo relatório como uma inversão de ordem hierárquica. Os “abusos” do corpo docente e discente teriam a permissividade do Conselho, devido a sua própria constituição de reitores, diretores e professores, impedindo a interferência direta do Ministério da Educação e do Presidente da República. Além disso, a constituição heterogênea do órgão acabaria comprometendo a centralização da organização administrativa. (cf. NICOLATO, 1986).

A Comissão, representante da ala mais autoritária e centralizadora do governo militar, nas severas críticas dirigidas ao MEC e ao CFE tinha a intenção de, por um lado, reduzir ainda mais a importância do Ministério da Educação no planejamento do ensino superior e, por outro lado, neutralizar a atuação do Conselho, que, por vezes, agia em oposição aos interesses governamentais.⁶⁷

O Conselho Federal de Educação exerceu papel central na dinâmica da educação superior brasileira. Os componentes desse órgão colegiado mantiveram suas atividades profissionais regulares e se reuniram apenas mensalmente ou de forma extraordinária para deliberação no caso de matéria urgente ou relevante. Esta situação poderia explicar a liberdade relativa com que conduziram a sua atuação.

⁶⁷ Ver a este respeito Nicolato (1986), onde esta afirma que tal reação da Comissão Meira Mattos deveu-se a recusa do CFE em acatar as determinações do MEC de intervir no funcionamento das universidades.

Ao longo dos anos 60 houve uma alteração significativa no perfil e no tempo de permanência de seus Conselheiros. O primeiro grupo, formado basicamente por educadores e professores de carreira, foi substituído, sucessivamente, por membros não relacionados à educação, tais como representantes políticos, pessoas em cargos de direção e gerência das instituições privadas, representantes dos estabelecimentos confessionais e pessoas ligadas à Igreja Católica. Tal fato evidenciava que a experiência em educação deixou de ser um critério relevante para a nomeação dos conselheiros, sendo substituído por outros, tais como a relação pessoal com políticos ou com pessoas de influência no cenário político. (Cf. FONSECA, 1992)⁶⁸ Apesar das mudanças efetivas em sua composição, o plenário do CFE, a despeito da reação de muitos de seus novos membros, continuava a aprovar pareceres que contrariavam os interesses da cúpula governamental.

O CFE não se constituiu no aliado do MEC na promoção de grande parte das medidas desejadas pelas autoridades governamentais para fazer frente à crise que abalava as universidades. Na verdade, havia certa desarticulação e incompatibilidade entre o Ministério e o Conselho. Isto explicaria, em parte, as críticas da Comissão Meira Mattos a este pelos “desmandos da Universidade” e a importância atribuída a grupos e comissões especiais formadas para tratar da questão universitária e do problema da reforma do ensino superior (Cf. NICOLATO, p.167).

No regimento interno de 1963, cabia ao Conselho elaborar o Plano de Educação referente a cada Fundo Nacional de Ensino (primário, secundário e superior), porém com a desvinculação tributária fixada pela Constituição de 1967, estes foram extintos dos orçamentos federais a partir de 1968, e, conseqüentemente, o CFE perdeu recurso de poder financeiro, restando a ele apenas traçar as diretrizes para o Plano Nacional de Educação.

⁶⁸ A recondução do membro que havia exercido dois mandatos completos e consecutivos foi proibida, entretanto, permitiu-se a maior permanência pela alternância e pela incompletude dos mandatos, ou seja, através desta “brecha legal” aqueles representantes dos interesses hegemônicos poderiam exercer a atividade de conselheiros por até mais de 15 anos, sendo que o tempo de permanência médio de trinta deles foi superior a oito anos. (cf. FONSECA, 1992).

O papel do Conselho na trama de interesses em torno da reforma universitária passou a ser de órgão burocrático. *“Se o Conselho perdeu espaço como ator institucional no âmbito da política nacional de educação, ele em contrapartida, criou e alargou os seus espaços internos de poder, especialmente no que se refere à produção doutrinária de permitir, autorizar e controlar todo o processo de expansão do ensino superior, notadamente o ensino privado. O Conselho tornou-se um órgão burocrático”*. (FONSECA, 1992, p.63). Em outras palavras, além de coadjuvante no segundo acordo MEC-USAID, a responsabilidade deste ator pela autorização para funcionamento de cursos e instituições isoladas de ensino federal e privado e o reconhecimento das universidades tornou-se o principal trunfo deste ator em prol dos interesses internos privatistas.

Outro ator que desempenhou papel relevante na dinâmica da educação superior foi o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. Este órgão apresentava uma relação ambígua com o poder central. Houve fases tranqüilas de cooperação recíproca, fases contraditórias e fases agitadas de tensão. Isto resultava da inexistência de consenso interno dos reitores (Cf. DIAS, 1989). Nos eventos promovidos pelo CRUB destacavam-se dois grupos de interesses contrários. De um lado, havia um grupo minoritário de membros que julgava ser fundamental que o órgão se posicionasse formalmente denunciando aspectos da crise universitária e da política educacional promovida pelo MEC; e de outro lado, permaneciam aqueles “homens de confiança do governo” que não aprovavam nenhuma proposta que pudesse sugerir qualquer dissidência com as autoridades governamentais. Apesar deste grupo ter sido constituído pela grande maioria dos membros e imprimir a tônica das reuniões, isto não impediu que as denúncias apresentadas fossem muitas vezes amplamente debatidas, permitindo que viessem à tona aspectos relevantes da realidade educacional do país.

Sampaio chama atenção para a inexistência de identidade própria do CRUB como proponente de políticas para o ensino superior. Na verdade, a atuação do órgão foi dispersa devido às diversas posições divergentes de seus associados, que impediram o consenso e a tomada de decisão como colegiado. A

autora é mais enfática ao afirmar que o Conselho de Reitores não desempenhava nem mesmo a função de interlocutor do Governo. *“A disposição ou a animosidade do CRUB para cooperar com as políticas de governo é um elemento conjuntural; elemento esse que é reforçado pela própria incapacidade do órgão de definir políticas como colegiado, pela sua conseqüente debilidade e inconstância diante das políticas de governo para a área. Nesse contexto, a projeção que o cargo do presidente ocupa, ou já ocupou, nas arenas decisórias do Governo Federal parece, efetivamente, ter maior peso no seu eventual envolvimento do que a sua vinculação a setores e segmentos que estão representados no órgão”*. (SAMPAIO, 2000, p.178)

Apesar das divergências internas, caberia questionar a possibilidade efetiva da reforma universitária sem a colaboração do CRUB como órgão intermediário entre o MEC e as universidades. Este órgão surgiu com uma estrutura flexível e menos sujeito às críticas e aos protestos dos opositores do regime no meio acadêmico e no Congresso Nacional, o que permitiu a execução bem sucedida do primeiro acordo MEC/USAID. O CRUB desempenhou os papéis de porta-voz das universidades na apresentação de críticas, sugestões e reivindicações junto ao MEC e a outros órgãos do Governo; de promotor de estudos e debates sobre temas relativos à implantação da reforma universitária e de executor de consultorias e de treinamentos em áreas consideradas críticas da administração universitária. (Cf. NICOLATO, 1986).

O consultor americano Atcon, no que tange à reformulação do sistema de terceiro grau, estava totalmente identificado com a burocracia do Ministério do Planejamento. A ênfase no planejamento e no controle interno institucional, inclusive com a proposta da constituição do Conselho de Reitores, era consistente com a visão economicista e tecnicista do Ministério de “modernização” do sistema universitário. No relatório técnico preparado para o MEC, o ator procurava retirar qualquer conteúdo político do processo de reforma, ao afirmar: *“A política não tem nada que ver com a reforma estrutural e administrativa da universidade, assuntos estes que são técnicos da pesquisa educacional ou sociológica e não matéria inflamável para alimentar a demagogia”* (ATCON, 1966, p.08).

O “Relatório Atcon” como ficou conhecido, foi duramente criticado dentro do meio acadêmico como uma ingerência direta americana na determinação dos rumos da política para o ensino superior. Martins considera o fato de um consultor americano agir ativamente no processo de reforma educacional brasileiro como bastante significativo, “... *uma vez que ele expressava uma opção, por parte dos detentores das decisões educacionais do momento, pelo pensamento e pelas experiências pedagógicas americanas para reorientar o ensino superior brasileiro*” (1989, p.22).

Entretanto, deve-se ponderar que havia uma superestimação da importância atribuída a este documento. A idéia de reforma universitária já havia sido absorvida pelos órgãos governamentais, bem como já estavam definidos os pontos básicos de sua concepção. “*Embora defesas nele contidas correspondessem a muitos dos princípios posteriormente estabelecidos pela legislação da Reforma, na verdade quando Atcon realizou o levantamento nas universidades em 1965, tais princípios já eram, de forma mais fundamentada e detalhada, defendidos por órgãos governamentais*”. (NICOLATO, 1986, p.182)

Na verdade, pode-se afirmar que o principal papel desempenhado pelo consultor americano no jogo de interesses da reforma universitária tenha sido a participação como secretário executivo do Conselho de Reitores, cuja atuação deixou de ser meramente consultiva para tornar-se mais efetiva e institucionalizada.

A USAID atuou no Brasil através de diversos acordos que abrangeram todo o sistema de ensino brasileiro, tanto no que tange ao nível primário, médio e superior, como aos ramos acadêmico e profissional. A agência americana propôs ainda sugestões de funcionamento do sistema educacional, tais como a reestruturação administrativa, o planejamento e o treinamento de pessoal docente e técnico, além de estabelecer certo controle do conteúdo geral do ensino através do domínio na publicação e distribuição de livros técnicos e didáticos.⁶⁹

⁶⁹ Vale salientar o acordo celebrado em 06.01.67 entre MEC-SNEL-USAID de Cooperação para Publicações Técnicas, Científicas e Educacionais. Por esse acordo, seriam colocados, no prazo de três anos, a contar de 1967, 51 milhões de livros nas escolas. A atribuição conjunta do MEC e do SNEL (Sindicato Nacional dos Editores de Livros) era a responsabilidade na execução, enquanto caberia a USAID todo o controle, desde os detalhes técnicos de fabricação dos livros, até a

Os acordos restringiram-se à análise setorial, cuja estrutura era única e, completamente, isolada do contexto global da sociedade e do sistema educacional. Outro aspecto relevante foi o comprometimento dos órgãos centrais de decisão e administração educacional na coordenação e execução dos programas propostos. O exemplo disto foi o Conselho Federal de Educação e o Conselho de Reitores escolhidos como participantes do convênio internacional. Outra característica comum dos acordos foi “... *análise parcial e tendenciosa dos problemas educacionais brasileiros, mas também e principalmente, na utilização da crise do sistema como justificativa para a assinatura dos mesmos*”. (ROMANELLI, 1997, p.215).

Quanto à reformulação do ensino superior, foram dois acordos firmados nos anos 60. O primeiro realizado entre o Ministério da Educação, representado pela Diretoria do Ensino Superior, e a USAID denominava-se de Assessoria para Modernização da Administração Universitária. Este acordo previa a assistência a dezoito universidades brasileiras, públicas ou privadas, a fim de implementar a reforma administrativa de cunho “modernizante”. Este acordo foi executado pelo Conselho de Reitores no que tange à implantação dos princípios de administração universitária por meio de palestras e treinamento de pessoal.

O segundo acordo de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior deu origem à EAPES.⁷⁰ O documento resultante do convênio expressava tanto os interesses defendidos pelos especialistas brasileiros como dos membros da USAID. A finalidade explícita do relatório MEC-USAID, como ficou conhecido, era “... *a expansão e o aperfeiçoamento, a curto e longo prazo, do sistema do ensino superior brasileiro através de processo de planejamento que torne possível a preparação e a execução, por parte das autoridades brasileiras, de programas*

elaboração, ilustração, editoração e distribuição de livros, além da orientação das editoras brasileiras no processo de compra de direitos autorais de editores não-brasileiros. O teor do acordo encontra-se em Alves (1968).

⁷⁰ A respeito da estrutura e da forma do relatório, Nicolato afirma que foi realizado em um texto heterogêneo e mal organizado. “... *as informações contidas no relatório da EAPES, sejam, no tocante à realidade educacional brasileira, ou às características da organização do ensino superior americano, eram tão rudimentares que estavam muito aquém do conhecimento então já difundido no meio acadêmico. Isso sem considerar que as falhas na estruturação e redação da parte atribuída à equipe brasileira dificultam a leitura de muitos tópicos e comprometem a própria captação das idéias defendidas.*” (1986, p. 219).

com o objetivo de atender às crescentes necessidades desse setor” (ALVES, 1968, p.49).

O conteúdo do relatório da Comissão Mista corroborava com os interesses defendidos pelos atores burocratas e especialistas nacionais, coincidindo no que tange ao diagnóstico e às propostas apresentadas. Esta observação permite concluir que a Reforma Universitária, para alguns estudiosos sobre o assunto, foi produto exclusivo de determinação externa.⁷¹ Outros autores como Cunha (1983), Nicolato (1986) e Germano (1993) têm uma visão mais ponderada, de forma a relativizar o papel da USAID na definição da reforma educacional, face à dinâmica política interna.

Nicolato (1986) assevera que as análises efetuadas sobre as reuniões de reitores e os pareceres do CFE já revelavam o processo de gestação da reforma cumprido antes da data de assinatura dos acordos. Assim, ao atribuir-se, exclusivamente, aos acordos MEC-USAID a responsabilidade pela interferência na política educacional brasileira, como uma força externa diante da completa passividade nacional, deixa-se de perceber que esta não foi produto do imperialismo americano, mas um fator de dominação “consentida”, articulada intimamente, a própria estrutura social brasileira. (cf. MARTINS, 1987).

Vale salientar que a autora não despreza a influência americana, apenas contesta a importância atribuída ao Relatório da EAPES na definição do projeto de universidade que deveria ser implantado. Mas, *“... a grande contribuição do chamado “Relatório MEC-USAID” expressou-se no aval, nele contido, do mais poderoso país capitalista para a efetivação da reforma universitária na linha do que já vinha sendo definido, tendo representado uma nova força a somar-se àquelas que, inclusive de dentro do Governo, pressionavam na direção de que fosse implantada uma imediata e profunda reestruturação do ensino superior.”* (NICOLATO, 1986, p. 226).

Este argumento corrobora com a proposição aventada no primeiro capítulo, na linha teórica da dependência, que a influência externa sobre os rumos da política nacional de ensino superior foi mediatizada pelas forças políticas internas.

⁷¹ Nesta linha de raciocínio, ver: Sanfelice (1986), Goertzel (1967), Alves (1968).

Em outras palavras, não é possível atribuir ao “Relatório MEC-USAID” a determinação exclusiva no processo de reforma educacional, mas se permite concluir que a chancela norte-americana contribuiu para reforçar uma política que já havia sido acordada.

Como ator social, o IPES foi funcional, de acordo com a tese de Dreifuss (1981), na organização do que o autor atribui de “*movimento civil-militar liderado por interesses financeiro-industriais multinacionais e associados*”,⁷² cujo objetivo concretizado foi a deposição do Presidente João Goulart em 31/03/64.

Vale a pena assinalar que, admitindo-se tal papel desempenhado pelo IPES e a participação em massa de seus membros nos principais cargos públicos pós-1964,⁷³ fica patente dois tipos de ingerência na política educacional: diretamente, pela presença de membros do Instituto nos Ministérios da Educação e do Planejamento, bem como participando como integrantes de grupos instituídos para promover a Reforma Universitária (EAPES e GTRU) e, indiretamente, através da associação entre o IPES-GB (Guanabara) e a Pontífice Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) por meio de convênios para organização de cursos, que permitiu a realização do fórum “A Educação que nos Convém” realizado em outubro de 1968.

Caberia enfatizar que a dupla atribuição dos membros do IPES tende a se complementar, pois enquanto parte deles agiu como ator institucional, influenciando nas principais diretrizes da política educacional dos primeiros governos militares, a outra parcela legitimava tais diretrizes, atuando como ator social, por meio da divulgação pela imprensa e através de conferências e de congressos, mobilizando a opinião pública em prol de suas crenças.

Outro ator social que já vinha pensando sobre a reforma da universidade foi a UNE. Desde o final dos anos 50 até a renúncia do Presidente Jânio Quadros em

⁷² O senso comum interpreta a intervenção militar como uma resposta ao impasse criado pela crise estrutural e pela decadência política. A intervenção teria sido estimulada pela adoção da doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento do ESG (Escola Superior de Guerra), pelas Forças Armadas e pelo seu desgosto com a política populista.

⁷³ A fim de corroborar com sua tese, o autor procurou relacionar os empresários, ativistas do complexo IPES/IBAD ou participantes e contribuintes em prol da derrubada do Presidente João Goulart, que passaram a fazer parte dos postos centrais da administração do Estado e de seus Ministérios. Ver a este respeito, também, o Quadro 2 – Colaboradores do IPES e dos quadros

1961, o movimento estudantil patrocinava vários eventos a respeito da reformulação do ensino superior. Porém, o seminário da Bahia em 1961 foi o mais significativo e de maior repercussão. As três principais reivindicações foram: a primeira foi a adequação da formação profissional e científica por meio da flexibilização dos programas, da renovação do corpo docente e da especialização do ensino e pesquisa, cuja proposta chave era a eliminação da cátedra; a segunda foi a criação de institutos especializados e, por último, a ênfase na educação voltada para o desenvolvimento econômico.⁷⁴ (Cf. SANFELICE, 1986). Novos seminários foram promovidos entre 1961 e 1962 direcionados à reforma universitária. Além da pauta de reivindicações do primeiro seminário, os estudantes noticiavam a falta de equipamentos e instalações e a carência de vagas nas instituições públicas.⁷⁵

Martins Filho resume o que foi o movimento estudantil anterior ao golpe militar, afirmando que *“... antes de 1964, foi o próprio movimento de estudantes quem levantou a bandeira da reforma da universidade. Inserido no processo mais amplo de expansão das conquistas da classe média no plano educacional e na conjuntura de ascensão da luta popular pelas reformas de base, o protesto estudantil buscava basicamente pressionar o Estado populista para que este ampliasse a participação do ensino público no terceiro grau, abrisse mais vagas e permitisse a democratização e modernização da universidade...”* (1987, p.145).

A partir do regime militar, diversas medidas de “contenção” e desmobilização política foram impostas ao movimento estudantil. A primeira iniciativa foi a supressão da representatividade estudantil no Fórum Universitário. Em seguida, a promulgação da lei nº 4.464 de 09/11/64, posteriormente

governamentais pós-1964. In: SOUZA (1981, p. 202).

⁷⁴ A “Declaração da Bahia” da União Nacional dos Estudantes encontra-se em Sanfelice (1986).

⁷⁵ Em outro documento intitulado “Luta Atual pela reforma universitária” a UNE expõe o conteúdo básico de sua proposta de Emenda Constitucional: extinção do cátedra e do substituto à Lei de Diretrizes e Bases da Educação; fim do vestibular para democratização do acesso ao ensino superior; novo sistema para a distribuição e aplicação de verbas universitárias e a participação estudantil nos órgãos colegiados (comissões paritárias) no mínimo de 1/3 no sentido de criar um equilíbrio de forças internas à Universidade: 1/3 de estudantes, 1/3 de professores e 1/3 de professores recém-chegados. O objetivo era buscar uma aliança política entre os professores novos e os estudantes, reduzindo o poder dos professores catedráticos, formando quadros mais progressistas dentro da Universidade. (cf. SANFELICE, 1986).

denominada de Lei Suplicy.⁷⁶ Esta norma jurídica objetivava extinguir a autonomia e a representatividade do movimento, transformando-o em “apêndice” do Ministério da Educação, dependente inclusive de verbas orçamentárias deste. Proibiu-se ainda qualquer tipo de greve ou propaganda político-partidária.

Tal determinação estava atrelada a um conjunto mais amplo de ações coercitivas, cujo objetivo precípuo do governo federal foi a desarticulação de parte da sociedade civil organizada. “... Neste sentido, deu-se a invasão e a destruição do prédio da União Nacional dos Estudantes, ainda no ano de 1964, pelo aparato militar do novo regime e, dentro da lógica de neutralização do movimento estudantil, seguiram-se inúmeras prisões, intimidações, desaparecimentos e violências físicas contra lideranças estudantis em todo o território nacional. Tais medidas inseriam-se numa estratégia mais geral, que se estendia aos sindicatos rurais e urbanos, aos partidos políticos e movimentos sociais vinculados ao processo de politização que se desenvolveram durante o período populista, e visaram, sobretudo, o seu desmantelamento” (MARTINS, 1989, p. 17).

Com o início do ano letivo de 1967, sucederam-se inúmeras manifestações dos estudantes aprovados nos vestibulares que não tiveram acesso ao ensino superior devido à insuficiência na oferta de vagas. Conjuntamente e em solidariedade aos “excedentes”, o movimento estudantil promoveu várias greves universitárias pleiteando mais vagas no ensino superior. Neste ano, o governo federal produziu um novo decreto-lei nº 228 de 28 de fevereiro de 1967, modificando novamente a representação estudantil. A legislação foi ainda mais restritiva à atuação das organizações estudantis, pois permitiu apenas a existência de representação no âmbito de cada universidade, extinguindo o diretório estadual e o diretório nacional dos estudantes criados pela Lei Suplicy.

⁷⁶ A UNE seria substituída pelo Diretório Nacional dos Estudantes, as Uniões Estaduais pelos Diretórios Estaduais e os Centros Acadêmicos de cada faculdade por Diretórios Acadêmicos. As eleições dos dirigentes do movimento tornaram-se indiretas, sendo que as convocações, bem como as demais deliberações ocorreriam apenas com a anuência do Ministério da Educação ou do Conselho Federal de Educação, cujas datas para reuniões seriam marcadas apenas nas férias escolares para debates de “caráter técnico”. O Diretório Nacional dos Estudantes teria sua sede em Brasília, o que, de acordo com Martins (1989), constituiu-se de uma “dupla manobra”, por um lado, isolava a cúpula representativa dos centros urbanos de maior contestação política e, por outro lado, possibilitava o controle mais próximo do poder central. Ver a este respeito, Poerner (1968).

O relacionamento entre o movimento estudantil e o governo tornou-se, cada vez mais, conflituoso. Os focos de discórdia permaneceram em torno da questão dos excedentes e da participação americana através dos acordos MEC-USAID. Em oposição aos demais atores, os estudantes estavam empenhados, desde o governo de Jango, em uma reforma da universidade que eliminasse as deficiências do sistema e que fosse implantada por critérios e limites estritamente nacionais.

Vale salientar que a posição antagônica da UNE aos acordos, estava inserida na visão equivocada da determinação exclusiva da política educacional por “centros externos de decisão”. Da mesma forma, houve certo exagero na avaliação do movimento quanto às conseqüências da Reforma Universitária oficial. A previsão do crescimento das instituições privadas realmente foi concretizada, porém com o capital privado de grandes donos de escolas de segundo grau ou cursinhos pré-vestibulares e de empresários e políticos nacionais, ou seja, parece que não havia interesse do capital estrangeiro no ensino superior como *locus* específico de acumulação capitalista.

A principal meta da luta estudantil, com o apoio da ala progressista do corpo docente federal, foi a democratização política e de acesso ao ensino superior. Esta se traduziu nas seguintes reivindicações contidas na proposta de reformulação do sistema de terceiro grau: a defesa da gratuidade do ensino público; a preservação da autonomia universitária, no plano administrativo, didático e financeiro; a luta pela admissão no ensino superior de todos os que conseguissem média no vestibular; a conquista da paridade nos órgãos universitários.

A resposta governamental a tais propostas foi aumentar a repressão às lideranças estudantis,⁷⁷ com o impedimento do desempenho das atividades políticas de professores e alunos até mesmo dentro dos diretórios acadêmicos, lançando seus membros na clandestinidade.

⁷⁷ A repressão às lideranças estudantis foi direcionada da seguinte forma: aos dirigentes das organizações estudantis dissolvidas; aos membros estudantis simpáticos ao presidente João Goulart deposto e que exerciam poder de ação nos sindicatos ou nos organismos de Estado, mais precisamente, no Ministério da Educação e àqueles membros de organizações políticas de origem estudantil. (cf. SANFELICE, 1986).

A partir do segundo governo militar, este ator perde grande parte do recurso de poder ideológico que dispunha face à ausência de aliados políticos⁷⁸ e ao endurecimento nas relações entre o regime autoritário e as lideranças estudantis e sindicais. A dissolução da UNE e o Ato Institucional nº 5, proibindo qualquer manifestação contrária à política governamental, foram os instrumentos mais nítidos da repressão aos estudantes e professores.⁷⁹

Esta “disciplinarização” do campo acadêmico permitiu a completa desarticulação dos focos de oposição ainda existentes à reforma educacional. Associada a isto, alguns pleitos da UNE, tais como mudanças nos vestibulares, na estrutura dos cursos e a extinção da cátedra, foram encampados pelos demais atores e transformados em projeto de lei. Tais medidas esvaziaram as forças políticas compostas de docentes, congressistas e frações da classe média que ainda estavam aglutinadas em prol de uma proposta alternativa de Reforma Universitária.

Em suma, a análise do jogo de interesses formado em torno da Reforma Universitária relevou o domínio marcante exercido pelo Ministério do Planejamento. Este ator imprimiu o ritmo e o conteúdo modernizante da reforma de modo a esvaziar o poder, no campo político, de possíveis adversários ou de posições divergentes localizados dentro do Ministério da Educação, do Conselho

⁷⁸ Entre 1967/68, quando o movimento estudantil passou pelo período mais crítico de enfrentamento ao regime militar, este não contava com aliados na estrutura social às suas reivindicações. Havia um contexto de oposição dos diversos setores sociais ao processo de militarização em curso, porém, os interesses eram difusos e os movimentos sociais encontravam-se desarticulados. A alta burguesia propunha a “redemocratização”, como forma de recompor seu poder sobre as decisões de Estado, contudo não pretendia mobilizar as classes populares contra o governo. Já o movimento operário apresentava-se completamente desmobilizado e impossibilitado de qualquer tipo de manifestação e enfrentamento, diante de governos federais autoritários e repressivos. (cf. MARTINS FILHO, 1987).

⁷⁹ Especialmente direcionado a meio acadêmico, o Decreto-lei n. 477 de 26/02/67 tinha, em essência, os seguintes termos: “Art 1º - Comete infração disciplinar o professor, aluno, funcionário ou empregado de estabelecimento de ensino público ou particular que: I – alicie ou incite à deflagração de movimento que tenha por finalidade a paralisação de atividade escolar ou participe nesse movimento; II - atente contra pessoas ou bens, tanto em prédio ou instalações, de qualquer natureza, dentro de estabelecimentos de ensino, como fora dele; III – pratique atos destinados à organização de movimentos subversivos, passeatas, desfiles ou comícios não autorizados, ou dele participe; IV – conduza ou realize, confeccione, imprima, tenha em depósito, distribua material subversivo de qualquer natureza; V – seqüestre ou mantenha em cárcere privado diretor, membro do corpo docente, funcionário ou empregado de estabelecimento de ensino, agente de autoridade ou aluno; VI – use dependência ou recinto escolar para fins de subversão ou para praticar ato contrário à moral ou à ordem pública”. Carvalho (1975, p.54/55).

Federal de Educação, do Conselho de Reitores e, principalmente, do movimento estudantil. Em nome da solução estritamente técnica proclamada para a reformulação do ensino superior, os especialistas educacionais comportaram-se como o principal aliado do Ministério do Planejamento. Mas, os verdadeiros privilegiados foram os interesses privatistas defendidos pelo IPES, por Atcon e pela USAID.

II.3. Privatização: Questões Relevantes

O foco desta seção centra-se na investigação das evidências nas “falas” dos atores a respeito da política de privatização de vagas e instituições no ensino superior. Nem todos os atores serão mencionados, mas apenas aqueles que produziram documentação específica sobre o assunto. Os interesses dos demais podem ser identificados a partir das funções desempenhadas, que delinearam certo perfil de atuação.

A análise será restrita a três questões fundamentais. A primeira refere-se a como deveria se dar o processo de expansão de vagas no ensino superior. Em outras palavras, qual foi a escolha política que caracterizou um determinado tipo de incremento da oferta. A segunda diz respeito aos meios de incentivo institucional ou financeiro que poderiam ser criados, a fim de estimular a opção escolhida. Ou seja, como os atores acima descritos propõem alternativas de financiamento da atividade educacional. Por último, a questão polêmica da gratuidade do ensino superior público. Apesar de haver certo consenso dos atores sobre o assunto, o resultado concreto foi diverso da opinião dominante.

Os relatórios, estudos publicados, pareceres, manifestações públicas serão usados como prova documental da opinião de cada ator sobre as questões acima referidas. As proposições gerais serão elaboradas para cada questão como sugestões para a formulação da reforma educacional. A seguir, pretende-se discernir a visão predominante daquela minoritária sobre o tema. E, por último, apresentar a “aparência” e a “essência” da formulação que resultou na lei de Reforma Universitária.

II.3.1. A Expansão do Ensino Privado

A crise dos excedentes foi atacada em diversas frentes. Além das propostas para alteração no sistema de vestibulares, nos cursos, no corpo docente e no crescimento intensivo de vagas, fez-se necessário ampliar a oferta de matrículas através do crescimento extensivo de estabelecimentos de ensino. O que colocava um problema para o ensino público que sofria restrições orçamentárias associadas à política fiscal restritiva e à prioridade nas atividades de infra-estrutura.

Como visto no primeiro capítulo, o projeto político do regime militar estava identificado com os interesses externos, traduzidos na lógica privatista presente tanto na Aliança para o Progresso como na Teoria do Capital Humano que lhe fornecia sustentação teórica. O governo federal procurou alinhar a política educacional de forma coerente, buscando inclusive aliados institucionais e políticos em defesa do capital privado, como alternativa factível na resolução da crise dos excedentes.⁸⁰

A expansão do ensino superior particular teria um objetivo implícito que seria fortalecer politicamente o Estado autoritário. O estímulo e o apoio à iniciativa privada para constituição das empresas educacionais exerceriam os papéis de desmobilização estudantil e de desmantelamento dos canais de participação social, que encontravam na universidade pública a possibilidade de expressão política. (Cf. FONSECA, 1991).

Diante disso, os atores em sua maioria, manifestaram-se sobre a importância do papel da iniciativa privada no processo de expansão na oferta de vagas no ensino superior e, inclusive, esta deveria ser estimulada pelo governo federal. A diferença estava apenas na ênfase dada ao assunto. A posição minoritária, representada apenas pela visão da UNE e do corpo docente oficial,

⁸⁰ Além do contexto externo, Germano resume o produto final da “privatização” como resultante do contexto político interno. *“Nessa perspectiva, entendemos que a posição a favor da privatização do ensino decorre da existência de um “consenso” entre os setores dirigentes (intelectuais, empresários, tecnoburocratas, militares), em face do projeto político e econômico do Regime Militar...”*. (GERMANO, 1993, p.130).

defendia que a expansão deveria ser conduzida exclusivamente pelo sistema de ensino público.

O Relatório da EAPES foi inequívoco no posicionamento favorável ao estímulo para a abertura e manutenção de estabelecimentos particulares. *“Quanto às Universidades particulares, deve ser estimulada sua fundação, prestando-lhes os governos auxílios, a fim de assegurar nela vagas para os alunos pobres”*. (1968, p.63) [...] *“Julgamos até que a salvação, neste domínio da Educação, como em tantos outros, está na liberdade, na livre empresa, na espontaneidade social que deve, entretanto, ser regulamentada pelo poder público...”*. (1968, p.131) [...] *“Para o reconhecimento dos estabelecimentos isolados de Ensino Superior, o Conselho Federal de Educação exige o atendimento a uma série de requisitos bem conhecidos e bastante razoáveis. Entretanto, dever-se-ia permitir que qualquer entidade particular pudesse fundar escolas superiores, sem necessidade de pleno reconhecimento oficial, por um processo diverso do que atualmente vige [...] “A escola, assim autorizada a funcionar ainda precariamente, esforçaria por adquirir boa fama, e teria tempo para providenciar o atendimento das exigências do pleno reconhecimento”*. (1968, p.192).

O Relatório Meira Mattos foi mais discreto em considerar a iniciativa privada bem vinda à atividade educacional. O documento afirma apenas a necessidade de *“... ampla cooperação e entendimento entre o poder público e a iniciativa privada...”* (1968, p.238).

O documento final do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária procura sugerir, para a resolução do problema dos excedentes, a plena utilização da capacidade instalada dos estabelecimentos de ensino. Não há menção explícita ao estímulo a expansão privada, entretanto, é possível encontrar dois indícios fortes de que esta seria bem aceita. O primeiro argumento, comum aos demais documentos oficiais, é a escassez de recursos financeiros para atender ao processo de expansão. De acordo com Martins, *“tudo leva a crer que a utilização insistente deste argumento contribuiria para, num momento posterior, evocar a participação da rede privada, até aquele momento concentrada em investimentos*

de ensino de segundo grau, para desempenhar uma função de complementaridade, possibilitando através de sua participação a ampliação do ensino superior” (1989, p.32).

A segunda indicação consiste na permissão quanto à existência do estabelecimento isolado como exceção ao sistema universitário. Segundo o relatório, seria mantido “... *o sistema de estabelecimentos isolados, atribuindo-lhe, porém, um caráter excepcional que fixa, mais uma vez, a universidade como o tipo natural de estrutura para o ensino superior*”. (GTRU, 1968, p.129). Esta brecha legal serviu aos propósitos do processo de expansão privada, “*como fenômeno ancorado na criação e multiplicação dos estabelecimentos isolados.*” (MARTINS, 1989, p.32).

No diagnóstico proposto pelo consultor americano Atcon, a expansão do ensino superior novamente é mencionada, não apenas em relação ao número de professores e alunos como o tamanho da rede física dos estabelecimentos. Entretanto, o documento alertava para a falta de recursos públicos que impulsionassem o processo. Além das medidas sugeridas de racionalização e flexibilidade das estruturas administrativas, este documento vai mais além ao enfatizar que a universidade deveria ser uma grande empresa, adotando inclusive os moldes da iniciativa privada. O autor afirma que “*um planejamento dirigido à reforma administrativa da universidade brasileira, no meu entender, tem que implantar um sistema administrativo tipo empresa privada e não de serviço público. Porque é um fato inegável que uma universidade autônoma é uma grande empresa e não uma repartição pública*” (ATCON apud MARTINS, 1989, p.24).

O teor dos dois acordos MEC-USAID para o ensino superior foi divulgado pelo deputado federal Márcio Moreira Alves em seu livro “Beabá dos MEC-USAID”. Os dois documentos apenas estabeleciam o plano de trabalho e os projetos a eles atrelados. Neles não havia ainda qualquer menção às questões da expansão privada, do financiamento do ensino superior, bem como da gratuidade do sistema público. Entretanto, a Comissão Mista composta de especialistas brasileiros e americanos elaborou em conjunto o Relatório da EAPES. Todas as

citações e comentários feitos a este relatório referem-se também ao posicionamento dos membros da USAID responsáveis por sua elaboração.

Quanto à questão da expansão do sistema, havia divergências internas e duas correntes opostas bem definidas dentro do Conselho Federal de Educação: aquela que defendia a contenção do ensino superior, sendo que a expansão deveria ser permitida apenas pelo sistema oficial e por meio de planejamento. Esta corrente teve predomínio durante o período de 1961 a 1969, cujo principal representante foi o conselheiro Dumerval Trigueiro Mendes. A produção escrita do Conselho fundamentava-se no enfoque cultural da educação e na necessidade do fortalecimento do setor público de ensino. A partir de 1969, com o afastamento deste membro do conselho, a corrente liberal assumiu a supremacia da instituição em defesa da expansão da iniciativa privada no setor, inclusive por meio da adoção de critérios mais flexíveis para autorização de escolas e cursos, atrelando sua permissão de funcionamento às exigências do mercado de trabalho.⁸¹

O presidente do CFE, à época, quando indagado sobre a presença do ensino privado na sociedade nacional, respondeu: *“A atividade do ensino é uma atividade pública. O ensino não é uma atividade privada. Os particulares entram nela em termos de suprimento. E, como nos serviços públicos de autorização de concessão, são tipicamente uma forma de execução de serviço público. No entanto, admito a participação do ensino particular à medida em que o ensino público não pode atender a todas as necessidades”* (MARTINS, 1989, p.37). Ou seja, neste pronunciamento presume-se que as instituições privadas teriam a função de complementaridade na oferta de vagas.

Os depoimentos dos diversos conselheiros foram mais enfáticos, denotando a identificação destes membros como os interesses privados. Para justificar o estímulo econômico à expansão das escolas particulares, foram empregados os seguintes argumentos: *“todo o ensino é público; o Conselho sempre foi favorável à expansão do ensino privado; o Estado não deve ter o monopólio da educação; a família deve ter a opção de escolher a educação que lhe convém, tendo em vista seus pressupostos filosóficos, políticos e religiosos; a defesa da liberdade de*

⁸¹ Ver a este respeito, Fonseca (1991), Horta (1975) e Ferreira (1990).

ensino é a opção conseqüente com o pluralismo; a Constituição garante a livre iniciativa; o aluno da escola particular faz duplo pagamento da Educação, considerando que quem estuda nessas escolas paga também a escola pública, através dos impostos; o Estado é incapaz de fornecer ensino para todos; a educação privada é direito da sociedade civil". (FONSECA, 1992, p.122/3)

Além das manifestações de apreço à iniciativa privada no ensino superior, a principal evidência desta opção por parte do Conselho estava no relaxamento dos critérios de autorização de cursos e instituições isoladas privadas. Este mecanismo institucional será abordado com mais detalhes no próximo capítulo.

Saraiva resume os principais fatores de pressão e restrição sobre o colegiado que o levaram a um tipo de posicionamento ambíguo. *"Conduzido por injunções diversas, de ordem política e ideológica, o CFE acabou por se tornar um órgão submisso a pressões governamentais e a interesses particulares terminando, concretamente, por incentivar, através da constituição de um constructo doutrinário como suporte, o processo de expansão das instituições privadas de nível superior no Brasil. Entretanto, esse incentivo deveu-se, principalmente, a um aspecto crucial que responde à primeira questão do presente estudo: por se tratar de um órgão diretamente ligado à administração federal e sendo a maioria do seu corpo de conselheiros indicada pelo Presidente da República, esse colegiado espelhou, necessariamente, a política governamental vigente. Nessa perspectiva, além da autonomia do Conselho ter sido muito relativa, a proposta inicial de nele se formar um fórum de debates, ficou circunscrita apenas aos três primeiros anos de existência do mencionado órgão, a partir de quando ele se tornou uma mera câmara de ressonância das ações governamentais."* (1999, p.380)

Nesta linha de raciocínio, Ferreira considera a atuação do Conselho quanto à permissividade no processo de autorização coerente com a atribuição deste como *"um dos órgãos centrais na implementação das políticas educacionais dos governos militares"* (1990, p.243).

No fórum realizado em 1968, os conferencistas e debatedores pertencentes ao IPES se propuseram a estudar o panorama geral da educação no Brasil e a

propor soluções para os problemas por eles apresentados. Estes estudiosos fizeram comentários a respeito das iniciativas governamentais na área educacional, na maioria das vezes, de forma lisonjeira ou pouco crítica.⁸²

Em todos os documentos divulgados pelo IPES, é possível perceber inúmeros pontos de convergência entre o posicionamento deste ator e os demais atores vinculados ao governo federal. No que tange à expansão do ensino superior, o Fórum manifesta-se em duas frentes: *“A primeira diz respeito ao aumento de número de universidades existentes, de modo a oferecer novas oportunidades à juventude; e a segunda, de aumento de número de universidades ou de escolas isoladas, desde que convenientemente adaptadas às regiões geográficas em que se situem”* (IPES, 1969, p.104). Embora não faça referência direta à expansão do ensino particular, o Fórum faz apologia a iniciativa privada como solução em todos âmbitos da atividade econômica e social.

No que tange à expansão da oferta de ensino superior, a proposta do movimento estudantil foi completamente oposta às demais sugestões. Nos diversos seminários promovidos pela UNE a ênfase estava no aumento de vagas no ensino superior público, inclusive, denunciava-se à falta de recursos públicos direcionados a este fim.

No “Encontro sobre a Reforma Universitária” promovido em janeiro de 1962, a UNE criticou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nos seguintes termos: *“Cumpre-nos assinalar que o diploma legal acima citado não equaciona as verdadeiras necessidades educacionais do país, pois baseia-se em concepções já ultrapassadas e incompatíveis com a evolução da sociedade nacional. Trata-se especialmente da crítica, já por nós formulada desde o início da campanha em defesa da Escola Pública, quando reivindicamos a aplicação de recursos oficiais destinados à educação exclusivamente na expansão do ensino público, no qual não fomos atendidos pela lei em sua forma final.”* (SANFELICE, 1986, p.187)

⁸² Dentro do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED/1967) incluía-se o Plano Nacional de Educação e dentro deste o programa para o Ensino Superior, cujo comentário do fórum foi o seguinte: *“Trata-se, realmente, de um substancial Programa que articula o desenvolvimento da educação com as áreas regionais e postula a integração das escolas isoladas e centros universitários regionais,...”* (IPES, 1969, p. 101). Da mesma forma, que “aplaude” a convocação de um Grupo de Estudos para propor a Reforma Universitária (GTRU), destacando a iniciativa

O movimento estudantil denunciava o projeto governamental da reforma educacional, considerando-o como uma proposta de “modernização conservadora”.⁸³ Os principais pontos críticos foram, em primeiro lugar, a ameaça ao ensino público e gratuito por meio da cobrança de anuidades e de taxas escolares. Em segundo lugar, a transformação das universidades públicas em fundações de direito privado. Tal modificação era interpretada pelo movimento como a entrega da universidade brasileira ao imperialismo, pois segundo a avaliação dos estudantes apenas os grupos monopolistas de capital estrangeiro poderiam manter as universidades, cuja consequência seria a privatização destas com capital estrangeiro. (Cf. SANFELICE, 1986) Em terceiro lugar, a ênfase na formação de quadros técnicos a serviço do desenvolvimento econômico era questionada por ser uma das formas de subordinar a universidade às demandas empresariais, com a consequente degradação do ensino e da pesquisa básica na escala de prioridades. Em quarto lugar, a denúncia pela Revista “Revisão” do Grêmio da FFCL da USP, em 1967, da influência dos acordos MEC-USAID e do relatório Atcon sobre a Reforma Universitária, considerada como verdadeira perda de soberania nacional no que tange à política educacional.⁸⁴

O corpo docente das instituições públicas de ensino superior também sofreu as consequências da repressão política que assolou o meio acadêmico. A participação dos professores foi reduzida devido às perseguições e à credulidade na proposta de reforma governamental. No entanto, havia certa resistência velada a favor da ampliação do ensino público e gratuito, reivindicando mais verbas às instituições públicas e a melhoria nas condições de trabalho e na remuneração.

governamental para a expansão do ensino superior.

⁸³ Modernização conservadora foi o termo adotado por Barrington Moore para designar o modelo autoritário de desenvolvimento do capitalismo retardatário do século XIX que inclui as experiências bem sucedidas da Alemanha e do Japão. Ver: Tavares e Fiori (1993).

⁸⁴ Ao longo da existência do Movimento Estudantil, houve diversas influências políticas, bem como interesses distintos. Após o golpe militar prevaleceram duas facções: a primeira era formada por aqueles estudantes (partidários da Ação Popular) cuja luta principal estava direcionada à denúncia da intervenção imperialista no ensino superior por meio dos acordos MEC-USAID e a segunda era composta da União Estadual dos Estudantes Paulistas na qual intensificava o debate sobre a função da universidade e as possibilidades concretas de sua transformação, ou seja, a entidade paulista criticava não os aspectos formais da proposta de reforma universitária, mas o conteúdo desta proposta. (Cf. MARTINS FILHO, 1987).

No documento oficial representado pela Lei nº 5540/68, o produto final da influência dos diversos atores aparece, de forma acanhada, no artigo 2º - “*O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em Universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado.*” (MEC, 1969a, p.55).

Apesar de não haver explicitado que a iniciativa privada deveria conduzir o processo de expansão, a permissividade da exceção, que havia sido colocada pelo relatório do GTRU, foi mantida pela Lei. Esta brecha legal, combinada com os sucessivos pronunciamentos oficiais a respeito da insuficiência de recursos públicos que patrocinassem o aumento da oferta do sistema, foram os indícios fortes da posição do Poder Executivo nesta questão. Os especialistas educacionais, o órgão colegiado com relativa representatividade no meio acadêmico como o Conselho Federal de Educação e parcela da sociedade civil representada pelo IPES proporcionaram o respaldo necessário para o direcionamento, a partir da lei de Reforma Universitária, do processo de expansão do ensino privado. A política de incentivo, conforme será visto no próximo capítulo, traduziu-se na própria atuação do CFE por meio do relaxamento nos critérios de autorização para funcionamento das instituições de ensino.

II.3.2. Recursos Financeiros ao Ensino Superior Privado

A segunda questão relevante encontrava-se relacionada com a primeira, na medida que os documentos oficiais afirmavam que o processo de expansão não poderia contar apenas com o financiamento orçamentário federal. As propostas dos atores foram orientadas para alternativas indiretas que permitissem custear o aumento da oferta de vagas.

Com exceção dos atores representantes do meio acadêmico oficial - corpo docente e discente - cujas sugestões foram na direção do acréscimo nos recursos orçamentários para as instituições públicas, os demais atores procuraram sugerir alternativas indiretas de financiamento do setor, que acabariam beneficiando, inclusive, as instituições privadas.

A proposta apresentada pelo relatório da EAPES - vale lembrar com a participação dos especialistas da USAID - restringiu-se à criação de um Fundo Especial de Educação, de um Banco ou Carteira para atender, entre outras atribuições, a concessão de bolsas de estudos reembolsáveis. Segundo o texto: *“... Tais bolsas não deveriam ser concedidas gratuitamente, por não estar o país em condições de enfrentar as grandes despesas daí decorrentes. Pondo-se em prática uma norma constitucional (art. 183), conceder-se-iam tais bolsas contra reembolso futuro, após a diplomação e com um prazo de carência, para que o beneficiário pudesse consolidar sua situação profissional antes de começar a restituir ao país, em favor de outros, o que recebeu. Parece-nos recomendável a extensão do sistema aos alunos das escolas oficiais”* (EAPES, 1968, p.191).

Dois pontos devem ser levados em consideração. O primeiro é que tal sugestão não deixava de ser o embrião do Programa de Crédito Educativo, implantado apenas em 1976, mecanismo específico às instituições privadas de ensino superior, que será mencionado no próximo capítulo. O segundo ponto referia-se à concessão de bolsas de estudos em estabelecimentos oficiais. Esta proposta estaria no bojo da extinção da gratuidade no ensino público.

O Fundo, Banco ou Carteira também seria o responsável para *“... conceder empréstimo às Universidades e escolas isoladas, para construção de edifícios, aquisição de livros e equipamentos, e para contratação de pessoal docente, nos casos de comprovada necessidade”* (EAPES, 1968, p.191). Como é possível

perceber, o documento da Comissão Mista é inequívoco quanto à importância em auxiliar às instituições privadas de ensino superior, em coerência a seu posicionamento firme na opção privatista da expansão de vagas.

O relatório Meira Mattos propõe, alternativamente, a constituição de um Banco Nacional de Educação (BNE) com a função de suplementar as despesas públicas com a educação, através de financiamentos e de distribuição de recursos. Este “... *captaria recursos orçamentários privados e externos para formar o seu capital, além de gerir um fundo rotativo, proveniente da restituição de bolsas de estudos concedidas a estudantes dos níveis médio e superior e ao pessoal de ensino superior em pós-graduação.*” (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1968, p.238). O documento ainda sugeria que através de incentivos fiscais as empresas privadas e as pessoas jurídicas pudessem aplicar recursos no BNE. Por último, conclui que “*com a mais ampla cooperação e entendimento entre o poder público e a iniciativa privada, será possível racionalizar-se o sistema educacional brasileiro e provê-lo dos imensos recursos de que necessitará para dinamizar o desenvolvimento sócio-econômico do País*”. (Ibidem, p.238).

O relatório do GTRU apresenta um tópico específico relativo aos “recursos para a educação”, no qual sugere como medidas essenciais além do aumento de verbas orçamentárias a criação de novas fontes de recursos. Como afirma o documento, “*deverá ser criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), mecanismo financeiro destinado a financiar a programação do ensino superior (dentro dos critérios estabelecidos) e projetos e programas de ensino médio e primário atribuíveis à União, assim como um sistema de bolsas de estudo e bolsas de manutenção para alunos do ensino superior...*” (GTRU, 1968, p.146). Apesar de sua abrangência, o relatório confirma que este mecanismo indireto seria destinado principalmente ao ensino superior. Seus objetivos principais eram:

“*I. Financiar, a partir de 1969 (através de transferências, auxílios e subvenções) a programação, a cargo da União, das Universidades e outras unidades de ensino superior (de forma compatível com sua ampla autonomia), assim como, em caráter supletivo, programas e projetos de ensino médio e*

primário. II. Financiar, através de mecanismo de execução descentralizada, o sistema de bolsas de estudo e bolsas de manutenção a alunos do ensino superior...". (GTRU, 1968, p.148).

Portanto, com o projeto do FNDE pretendia-se criar condições favoráveis à iniciativa privada, na medida que estabelecia o direcionamento de verbas do fundo às transferências, auxílios e subvenções, bem como às bolsas de estudos para alunado que efetivamente pagava anuidades.

Outra medida de estímulo indireto, proposta pelo relatório, cujos recursos seriam destinados ao FNDE, foi a concessão de incentivo fiscal. De acordo com o teor do documento: “... *Concessão de incentivo fiscal para o setor de Educação, com autorização para desconto de até 2% no valor do Imposto de Renda devido por pessoa física ou jurídica, para destinação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*” (GTRU, 1968, p.147).

No Conselho Federal de Educação a sugestão foi a constituição de uma política fiscal de incentivo. Em 1975, o parecer da relatora Edília Coelho Garcia foi aprovado pelo Conselho Federal de Educação o qual manifestava o “*incentivo à expansão do ensino de livre iniciativa através da isenção de impostos e tributos*” (federais, estaduais, municipais e previdenciários), bem como incentivos fiscais (deduções no imposto de renda devido) tendo como contrapartida a realização de projetos específicos para a aplicação de tais isenções; sugerindo, ainda, a criação de instrumentos financeiros indiretos, por meio de bolsas de estudos e de manutenção para os usuários do sistema privado. (Cf. GARCIA, 1976).

Dentre as sugestões de financiamento aventadas pelo Fórum promovido pelo IPES, a concessão de subvenções estaria restrita apenas “... *aos estabelecimentos que respondessem diretamente às exigências reais do desenvolvimento*” (IPES, 1969, p.105). Em outras palavras, isto significa que somente os cursos funcionais ao desenvolvimento mereceriam receber recursos orçamentários.

O documento do IPES menciona alguns projetos do Poder Legislativo, em fase de aprovação à época, que visavam obter recursos financeiros para o sistema educacional. Entre eles, destacou uma Carteira Educacional no Banco do

Brasil direcionada, por um lado, ao financiamento de instalações públicas ou privadas em quaisquer níveis e, por outro, ao auxílio para o estudante no desempenho por igual em qualquer nível de ensino. Outro projeto consistia na criação de um Banco Nacional da Educação. Este mais ambicioso englobava, além do financiamento de instalações públicas e privadas, a concessão de bolsas de estudos a professores e alunos e o financiamento de projetos de pesquisa cultural, inclusive a aquisição de equipamentos técnicos e científicos.

No final da conferência “Financiamento do Corpo Discente e o Banco de Educação”, estes dois projetos foram duramente criticados, o primeiro por tratar-se de fonte de recursos quase exclusivamente orçamentária e o segundo porque o Banco teria atribuição de formulador de Política Educacional. O autor da conferência manifesta sua predileção pela criação da autarquia Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, projeto que o Executivo Federal estava encaminhando ao Legislativo à época.

Em crítica ao artigo nº 95 da LDB/61, a UNE admitia o auxílio aos estabelecimentos particulares, porém de forma bem mais restrita. Este ator manifestou-se a respeito, nos seguintes termos: *“Na execução desse artigo, entendemos que às escolas privadas devem ser feitas ajudas, só na forma de financiamentos, preservando-se exclusivamente os auxílios e subvenções para as escolas públicas e gratuitas. No caso de se fazerem subvenções às escolas particulares, deve ser cumprido o parágrafo segundo deste artigo, que exige a contraprestação, em bolsas, a alunos pobres, em valor correspondente à subvenção recebida”*. (SANFELICE, 1986, p. 190)

No corpo legislativo da lei nº 5540/68 não há qualquer referência aos projetos de financiamento sugeridos pelos atores acima. Os mecanismos aprovados foram transformados em legislação específica.

O Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação foi criado pela lei nº 5.537 de 21/11/68, sendo substituído pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação pelo Decreto-lei nº 872 de 15/09/69. A autarquia seria responsável, inclusive, pelo financiamento de programas direcionados ao ensino privado. No artigo 3º prevê: a) *financiar os programas de ensino superior, médio e primário,*

promovidos pela União, e conceder assistência financeira aos Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios e estabelecimentos privados; [...] §2º- Os estabelecimentos particulares de ensino que recebem subvenção ou auxílio, de qualquer natureza, da União, ficarão obrigados a reservar matrículas, para bolsas de estudo, manutenção ou estágio concedidas pelo FNDE e compensadas à conta da ajuda financeira a que tiverem direito”. (MEC, 1969a, p.160).

Quando se compara a proposta do GTRU e a legislação pertinente, quanto às atribuições do FNDE, é possível perceber que o corpo jurídico explicitou o auxílio às instituições privadas que apenas era sugerido pelo texto do relatório. A iniciativa do Grupo de Trabalho também foi aceita quanto à instituição de incentivos fiscais, transformados na Lei nº 5531 de 13/11/68, cujo texto é idêntico ao projeto de lei encaminhado pelo Grupo de Trabalho. Já, as propostas da Comissão Meira Mattos e parte da EAPES foram rejeitadas.

Neste último trabalho, a constituição de bolsas de estudo a alunos carentes foi aprovada, entretanto, com um diferencial significativo. Enquanto o documento da Comissão Mista sugere a existência de bolsas reembolsáveis, o Decreto nº 64.032 de 27/01/69 permite que as bolsas de estudos não necessitem de restituição. (Cf. MEC, 1969a). De acordo com o artigo 1º: *“As Universidades e os estabelecimentos particulares de ensino superior poderão requerer, ao Ministério da Educação e Cultura, dentro de 30 (trinta) dias, a partir da publicação deste Decreto, a concessão delegada, no corrente ano letivo, de bolsas de estudo, não sujeitas a reembolso, a alunos carentes de recursos”* (Ibidem, p.79).

Pode-se concluir que os mecanismos de financiamento direcionados às instituições privadas, criados a partir da Reforma Universitária, foram mais sofisticados e complexos que aqueles sugeridos pelos atores envolvidos no processo. Isto decorre da reformulação no financiamento governamental à atividade privada no Brasil, já desenhado no período de 1964 a 1967. O financiamento direto e amplo foi substituído em todos os setores econômicos por estímulo indireto. O sistema educacional não fugiu à regra, os recursos via verbas orçamentárias transformaram-se em política tributária traduzida em incentivos fiscais vinculados a projetos e programas. Estes mecanismos permitiram a

sustentação do crescimento das instituições privadas em curso em meados dos anos 60. Este assunto será objeto de análise do próximo capítulo.

II.3.3. A Questão da Gratuidade no Ensino Público

Nesta última seção, pretende-se tocar no ponto mais polêmico da Reforma Universitária, a gratuidade do ensino superior. A análise documental estará restrita à identificação do posicionamento dos atores quanto à cobrança ou não de anuidades nos estabelecimentos públicos, a fim de entender o significado deste debate para a Reforma Universitária.⁸⁵ Serão mencionados apenas aqueles que se manifestaram publicamente a respeito do assunto.⁸⁶

A posição majoritária girou em torno da extinção da gratuidade para os estabelecimentos públicos, solução consistente com o privilégio à iniciativa privada no processo de expansão na oferta do ensino superior.

O relatório do EAPES fazia, em algumas passagens, severas críticas ao ensino superior gratuito e, em sua substituição, recomendava a existência de bolsas de estudos restituíveis nas escolas particulares e oficiais. *“Num país em desenvolvimento, a gratuidade indiscriminada é um mal, porque limita a expansão do ensino oficial e não corrige o caráter seletivo, do ponto de vista financeiro, da escola superior”* (EAPES, 1968, p.56). Entretanto, em outros momentos, o discurso parece contraditório, quando afirma que *“... a solução razoável parece-nos ser a de manter a gratuidade ou quase gratuidade reinante nos estabelecimentos oficiais de ensino. E vamos além: para os estudantes com capacidade intelectual acima da média, e comprovada a insuficiência de recursos, deverá o Estado neles investir, fornecendo-lhes bolsas individuais de alimentação e alojamento”* (Ibidem, p.63).

Nicolato, analisando este documento, identifica certa dubiedade quanto à questão da gratuidade. *“Em vários momentos, condena-a com veemência por*

⁸⁵ A respeito do histórico da gratuidade no ensino superior público, ver: Cunha (1989).

⁸⁶ O debate sobre o assunto tomou grandes proporções nos anos 80 com a publicação do parecer da Conselheira Esther Figueiredo Ferraz, posteriormente, Ministra da Educação. Esta se manifestava favoravelmente à implantação do ensino pago nos estabelecimentos oficiais, o que provocou severas críticas e resistências do meio acadêmico. Ver a este respeito: Martins (1989) e Cunha (1989).

considerá-la um apanágio de uma minoria privilegiada, defendendo a cobrança de anuidades e, em contrapartida, a instituição de um sistema de bolsas “reembolsáveis” após a consolidação da posição profissional do beneficiário. Conclui, porém, ser inviável tanto a cobrança de anuidades - ante o fato de os estudos efetuados pela equipe americana relevarem que seria insignificante o montante arrecadado - quanto o ressarcimento dos valores percebidos como bolsa - uma vez que seriam corroídos pela inflação ao mesmo tempo que não seria possível aplicar-lhes índices de correção monetária. Em outros momentos, reconhece na gratuidade do ensino, em todos os níveis, uma tendência universal, prevendo que o Estado acabaria por assumir integralmente os encargos educacionais” (NICOLATO, 1986, p.207).

O relatório Meira Mattos foi mais enfático na defesa da extinção da gratuidade, usando os argumentos de tratar-se de matéria prevista na Constituição e de ser coerente com os princípios de justiça social e igualdade de oportunidade aos estudantes. Afirma a este respeito: *“pareceu conveniente à Comissão que fosse adotado, pelo MEC, um critério uniforme de cobrança de anuidades escolares para matrícula nos estabelecimentos oficiais de ensino superior”*. (RELATÓRIO MEIRA MATTOS, 1968, p.203). [...] *“Com relação ao ensino superior que, no Brasil, vem sendo ministrado gratuitamente, ao contrário do que sucede em outros países mais adiantados, onde só o ensino primário e o ensino médio o são, pareceu aconselhável, à Comissão, que medidas viessem a ser implantadas no tocante à cobrança de taxas daqueles que estão em condições de arcar com a responsabilidade do custeio de seus cursos superiores, tudo de conformidade com os preceitos constitucionais”* (Ibidem, p.206). [...] *“Só por utopia ou má fé se pode defender, num país de economia fraca como o Brasil, a gratuidade do ensino em todos os graus. O princípio de igualdade de oportunidade só será válido quando aquele que puder pagar o ensino o fizer a fim de que os poucos recursos restantes possam ser empregados em benefício do maior número possível dos desfavorecidos pela fortuna, isto sim será justiça social implantada na educação. A conscientização desse entendimento é indispensável à efetivação do princípio democrático fundamental de “igualdade de oportunidade”*” (Ibidem, p.225).

No documento do GTRU não havia qualquer menção explícita à cobrança de anuidades no ensino oficial. Entretanto, na parte final do relatório, quando se aborda o sistema de bolsas de estudo e de manutenção sugere-se que os alunos abastados colaborem com o custeio daqueles de baixa renda, o que é possível presumir que a referência tenha sido feita às instituições públicas. Segundo o relatório, *“o critério básico é de que quaisquer recursos captados de entidades oficiais e privadas, e de alunos de renda familiar mais alta, sejam necessariamente destinados a financiar gratuidade para alunos de renda mais baixa”* (1968, p.149).

Na mesma linha, a produção doutrinária do Conselho Federal de Educação dirige-se para a institucionalização do ensino público pago. Os argumentos a favor da extinção da gratuidade percorreram desde o argumento de justiça social, como a sua substituição pelo sistema de gratuidade relativa (para aqueles que não dispunham de recursos), até a constitucionalidade do ensino pago e a falta de recursos direcionados ao ensino de 1º e 2º graus. (Cf. FONSECA, 1992).

O IPES apresentava um posicionamento similar àquele da Comissão Meira Mattos quanto ao critério de justiça social e de democratização de acesso ao ensino superior. A extinção da gratuidade no terceiro grau e a substituição por sistema de bolsas de estudos aos estudantes carentes de recursos financeiros seria a solução ideal de financiamento do ensino superior oficial. De acordo com o mencionado no Fórum, *“Não há relação nenhuma visível, entre gratuidade e acessibilidade; pelo contrário, a eliminação da gratuidade, para as classes de renda média e alta, seria uma pré-condição para aumentar-se a acessibilidade da educação superior para uma parcela maior da população”*. (IPES, 1969, p. 75) [...] *“... a gratuidade do ensino superior não gera a democratização das Universidades, mas apenas fortalece ainda mais as classes melhor providas de recursos, atribuindo-lhes mais um privilégio, pois a isenção do pagamento, da parcela que cabe aos alunos na anuidade não garante, por si só, a possibilidade dos menos providos de recursos financeiros freqüentarem os cursos universitários...”* (Ibidem, p. 133).

No entendimento desta questão, havia uma lógica de contenção de custos e de desobrigação do Estado quanto ao financiamento direto da atividade

educacional que estava subjacente ao posicionamento dos atores identificados com governo federal. *“As freqüentes declarações dos responsáveis pela política educacional no país, naquele período, sobre a eliminação da “indiscriminada gratuidade” do ensino superior e sobre a introdução do ensino pago nos estabelecimentos públicos, expressava a disposição do poder estatal de reduzir os gastos com o setor educacional, reconvertendo-os em investimentos no campo da produção econômica.”* (MARTINS, 1989, p.34)

Nos diversos seminários sobre a reforma educacional, o movimento estudantil foi o único dos atores, com o apoio dos docentes das instituições públicas, que defendeu a proposta divergente de conservar a gratuidade do ensino público, inclusive encampando o discurso da escola pública gratuita como “bandeira” em manifestações, greves, passeatas e pressão sobre os congressistas. Na publicação da revista Revisão em 1967, a UNE estabeleceu um “Programa Mínimo”, tendo como plano de ação: *“Luta pela gratuidade de ensino em todos os níveis – tendo em vista o fato de através dela levantarmos pontos comuns de reivindicações com as classes trabalhadoras. Esse aspecto está incluído dentro da necessidade de projeção dos movimentos para as ruas.”* (SANFELICE, 1986, p. 134)

Apesar de aparente contradição, a escolha política quanto a esta questão contemplou os interesses minoritários do meio acadêmico. A solução majoritária apresentada, apesar de certa ambigüidade da Comissão Mista e omissão relativa do Grupo de Trabalho, seria a extinção da gratuidade e a cobrança imediata das anuidades nas instituições públicas de ensino superior. A proposta minoritária novamente esteve a cargo da UNE. Entretanto, até mesmo contestando o preceito constitucional, o ensino gratuito foi mantido nos estabelecimentos oficiais.⁸⁷ Na lei de Reforma Universitária não há qualquer referência a esta questão, o que se presume a continuidade deste princípio.

⁸⁷ A Constituição Federal de 1967, no título IV: Da Família, da Educação e da Cultura, no item III do § 3º do artigo 168, afirma: *“o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior;”* (CAMPANHOLE e CAMPANHOLE, 1986, p.194).

O preceito da gratuidade foi conservado não pela garantia constitucional, mas pela resistência e pela luta dos segmentos sociais, como estudantes, professores, intelectuais e trabalhadores.⁸⁸ A Reforma Universitária baseou-se numa solução de consenso com a finalidade de reduzir as tensões no meio acadêmico, cuja ausência de cobrança de anuidades foi o melhor exemplo disto.⁸⁹

É possível concluir, diante do jogo de forças dos atores envolvidos na Reforma Universitária e no processo de privatização do ensino superior, que o projeto governamental e de seus aliados prevaleceu, a despeito da resistência do movimento estudantil e docente. Apesar da continuidade do ensino gratuito nas universidades públicas, a maior parte das propostas do meio acadêmico, com relação à presença da iniciativa privada no setor, foi desconsiderada.

Considerações Finais

Neste capítulo, procurou-se mostrar que a atuação de sujeitos individuais e coletivos, fazendo valer seus interesses na Arena Decisória Central, resultou no processo de Reforma Universitária cuja ênfase localizou-se na privatização da oferta de vagas.⁹⁰

Quando se analisam os atores, de forma individual, percebe-se a assimetria de poder para influenciar nos rumos da Reforma Universitária. Os burocratas do Ministério do Planejamento parecem ter conduzido o processo, em cooperação com os especialistas contratados para elaborar as propostas do novo aparato

⁸⁸ Dentre as resistências de educadores e outros membros da sociedade, Fávero (1996) menciona a reação da Associação Brasileira de Educação ao encaminhar aos Ministros da Educação e da Justiça e a diversos parlamentares documento de protesto às mudanças constitucionais no que tange a questão da gratuidade.

⁸⁹ Vieira afirma que apesar da pretensão governamental em implantar o ensino pago, “a realidade, porém evidenciaria que a estratégia para a privatização do ensino superior não seria esta. As instituições federais de ensino permaneceriam gratuitas e, paralelamente, se daria um crescimento de instituições particulares, em sua maioria isoladas. O governo, assim, se aliaria ao empresariado privado, concordando com a implantação do ensino pago por uma via diferente da prevista pelo projeto de reforma universitária.” (1982, p.117).

⁹⁰ Vale salientar que a reforma universitária foi concretizada em outras arenas decisórias específicas. O Conselho Federal de Educação deixaria de ser um ator para constituir-se em uma arena decisória que operacionalizou a decisão de expansão privada. Esta abordagem pode ser encontrada no trabalho de Fonseca (1992). O próprio Congresso Nacional, cujos parlamentares representavam diversos atores da Arena Central, poderia ser outra arena relevante na discussão do anteprojeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo. A este respeito ver: Nicolato (1986) e

institucional. Aos burocratas do MEC coube apenas o papel secundário de conformidade com os novos rumos da política educacional. Já o Conselho de Reitores e o Conselho Federal de Educação, apesar de terem participado como membros institucionais dos acordos MEC-USAID, apresentaram uma independência relativa, de parte de seus conselheiros, identificados com os interesses do meio acadêmico. A participação americana na arena decisória representou, no mínimo, o aval e a colaboração ao processo de reestruturação do sistema universitário em curso. Os ideários de racionalidade, de flexibilidade e de modernidade, presentes nas recomendações dos consultores americanos, foram absorvidos por completo no texto final da lei de reforma. O IPES revelou os interesses privatistas no campo educacional, tanto nos cargos de confiança que ocupou como a partir da iniciativa na realização de debates sobre a reforma do ensino superior. Por último, o corpo docente e discente das universidades públicas, sob a esfera da UNE, atores diretamente atingidos pelos resultados desta dinâmica, foram os mais combativos e resistentes às propostas dos demais atores.

Diante do amplo corpo legislativo que compôs a Reforma Universitária, destacaram-se três pontos fundamentais para a compreensão da “essência” da reforma. O jogo de interesses girava em torno da urgência na resolução da crise dos excedentes, cuja saída estava em expandir o sistema. O crescimento das instituições particulares, a criação de mecanismos de financiamento direcionados ao setor privado, bem como a extinção da gratuidade, representaram a opção política estabelecida pela reforma educacional. As três respostas estavam interligadas e subjacentes ao contexto político interno e externo.

Em concordância com Nicolato, é possível considerar que atuação dos governos militares, nesta esfera de política social, primou pela coerência. Caberia assinalar *“... o principal aspecto que se destaca do conjunto de características assumidas pelos governos militares do período analisado refere-se à extrema coerência verificada, no nível do discurso oficial, entre os diferentes componentes do projeto político-econômico por eles defendido... a impressão que se tem ao*

analisar os planos e programas desses governos é que toda a sua ação deveria se traduzir em um jogo extremamente lógico em que todos os setores seriam controlados e encaixados segundo uma disposição pré-fixada, que supunha a perfeita interconexão de seus componentes. É como se, adotando uma concepção sistêmico-funcionalista, diferentes partes interdependentes devessem ser articuladas para a formação de um conjunto passível de ser integralmente controlado pela elite dirigente” (1986, p.410).

As forças políticas que aglutinaram esforços em torno da “privatização” do ensino superior, no sentido da expansão da oferta, aceitaram a acomodação de interesses divergentes e minoritários quanto à manutenção da gratuidade no ensino oficial. Este fenômeno foi emblemático de que a política educacional não se concretizou, exclusivamente, dentro do sistema burocrático estatal, mas foi resultado, com a anuência do regime militar, do consenso de interesses diversos dos setores sociais. O que se pode concluir deste desfecho é que apesar da sociedade brasileira ter vivenciado um regime de exceção, não houve uma suspensão da política no sentido mais amplo. Apesar da existência de assimetria entre as forças que operam neste campo político, a configuração final da reforma do ensino superior permitiu brechas em favor de interesses divergentes, tornando-se o produto da interação desigual dos diversos atores.

III. MECANISMOS DE INCENTIVO À EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO

Este capítulo pretende, primeiramente, examinar as intenções e as medidas de política educacional adotadas pela Reforma Universitária e a contribuição destas para o perfil do processo de expansão do ensino superior brasileiro. Em segundo lugar, levantar o questionamento sobre a importância da educação para os governos militares, mediante a análise da participação dos gastos com educação e com o ensino superior no total dos gastos orçamentários da União. Em seguida, a proposta é analisar o principal produto da Reforma Universitária, qual seja, o processo de expansão na oferta de vagas, cuja trama política delineada no capítulo anterior resultou na opção pelo ensino privado. Por fim, o incentivo à iniciativa privada será avaliado através dos mecanismos, que, separadamente e em conjunto, deram suporte a esta expansão.

Como foi visto no primeiro capítulo, houve uma conjugação de fatores internos, externos e inerentes à estrutura vigente do sistema de ensino superior que influenciou, decisivamente, os rumos da Reforma Universitária brasileira.

No plano externo, a Aliança para o Progresso afirmava que os países latino-americanos, aliados na guerra fria, deveriam assumir o compromisso de buscar o desenvolvimento como medida de segurança nacional frente à ameaça comunista. De acordo com a Teoria dos Estágios de Desenvolvimento Econômico de Rostow, para a superação do subdesenvolvimento não bastava a acumulação de capital. Na verdade, o capital físico e o capital financeiro deveriam ser combinados ao fator humano escolarizado. Porém, estes países apresentavam entraves provenientes do interior do sistema educacional. A baixa escolarização relativa da população impossibilitava a formação de técnicos de nível médio e, principalmente, de profissionais de nível superior, responsáveis pela adequação da tecnologia importada em benefício do crescimento econômico nacional.

No plano interno, a insuficiência de mão de obra qualificada para formação de capital humano foi preconizada pelo Governo Federal em diversos estudos de técnicos do MEC em associação com a USAID (Acordos MEC-USAID) e nos

diversos programas de governo. O principal impasse para a implementação do projeto militar da “grande potência” era a institucionalidade do ensino superior brasileiro. Por um lado, o sistema de ensino superior apresentava um quadro de demanda potencial crescente devido ao crescimento demográfico, à urbanização e à industrialização. A percepção da mudança nos padrões de ascensão social da classe média e o número de formados no ensino médio pressionavam a demanda. Por outro lado, a insuficiência na oferta de vagas disponíveis era denunciada publicamente através do meio acadêmico.

Diante deste quadro, a reforma foi impulsionada por dois objetivos explícitos. O primeiro era ampliar, em termos quantitativos, a parcela da população com grau superior de escolarização, principalmente nas áreas técnicas e tecnológicas, de modo a produzir o “capital humano” necessário para alavancar o desenvolvimento econômico. Desta forma, a reforma educacional deveria ser direcionada, principalmente, para as carreiras funcionais ao mercado de trabalho industrial.

O segundo era resolver a pressão da classe média que buscava o acesso ao sistema de ensino superior. A classe média foi a aliada política do regime militar desde a consolidação do golpe. A manifestação de descontentamento, por parte desta camada social, provocou instabilidade e a aproximou de camadas da oposição política. As manifestações públicas foram se avolumando em torno dos resultados dos vestibulares que, cada vez mais, produziam um contingente de pleiteantes eliminados combinados a vagas não preenchidas. Concomitantemente, os corpos docente e discente exigiram modificações no sistema de vestibular, bem como a reformulação e a adequação do ensino superior à demanda por trabalho qualificado.

A expansão da oferta de vagas ao lado do crescimento e do planejamento da capacidade interna das instituições foram os meios encontrados para solucionar o impasse do sistema educacional de ensino superior. Em outras palavras, não se pretendia apenas ampliar extensivamente o número de matrículas pelo acréscimo de estabelecimentos de ensino, mas também expandir, de forma intensiva, a capacidade das instituições já existentes, por meio da

reorganização da estrutura administrativa.

A preconização do lema “expansão com contenção”, enfatizado nos documentos oficiais, adquiriu um enfoque econômico tridimensional: a questão macroeconômica de controle do orçamento público, a visão microeconômica de racionalidade das estruturas administrativas e o impacto do contingente excedente de diplomados sobre o mercado do trabalho.

Em termos macroeconômicos, a contenção fiscal significava que o crescimento da oferta de vagas não poderia ser estimulado por meio da ampliação dos gastos públicos diretos. A partir do golpe militar, e, principalmente da implementação do PAEG, havia uma associação direta entre o déficit público e o processo inflacionário. De acordo com esta visão, o aumento dos gastos orçamentários impulsionava o crescimento generalizado dos preços pelo excesso de demanda, comprometendo as metas de crescimento econômico e a estabilidade da moeda. Logo, a expansão de matrículas, pela via orçamentária, tornar-se-ia problemática. Se direcionasse maior parcela dos gastos ao ensino superior, a política fiscal do orçamento equilibrado dificultaria a concretização dos projetos governamentais de infra-estrutura econômica e reduziria, ainda mais, a parcela limitada de verbas direcionada aos demais serviços públicos.

Em termos microeconômicos, a expansão interna estaria condicionada ao enxugamento da estrutura administrativa por meio da racionalidade e do planejamento. Isto implicava em aumentar a quantidade de vagas por classe, aumentar o número de alunos por professor e de alunos por funcionário, criar novos cursos dentro dos estabelecimentos existentes, bem como proceder à fusão de instituições isoladas em universidades. Tais medidas propiciavam a redução dos custos médio e marginal da matrícula, ampliando a produtividade da firma educacional e o grau de atendimento do sistema.

No terceiro enfoque, o projeto de reforma universitária enfatizava ainda que o crescimento na oferta de ensino superior deveria ser planejado, de forma a controlar a quantidade de egressos. Os contingentes de diplomados, embora obtivessem a qualificação profissional desejada, não seriam facilmente empregáveis no mercado de trabalho privado, ainda incipiente, o que acabava

onerando o Estado, que deveria absorver tais profissionais. O sistema educacional deveria ser planejado a fim de preparar apenas a força de trabalho necessária e suficiente para o sistema econômico.

A Reforma Universitária, como uma combinação de estudos e propostas elaborados por consultores internacionais e tecnocratas locais, foi sendo consolidada e conduzida pelo governo federal sem a participação direta popular. Diversas medidas administrativas foram implementadas, a fim de resolver a insuficiência de capital humano e o excesso de pleiteantes, dentro dos princípios da expansão com contenção.

III.1. Traços Gerais da Reforma Universitária

Dentre as diversas alterações propostas pela reforma, pretende-se identificar, dentro de um corpo jurídico complexo,⁹¹ seus dois objetivos principais: produzir capital humano necessário para o crescimento econômico e resolver a crise dos “excedentes”. Ademais, busca-se relacionar as medidas que visaram o cumprimento de tais objetivos, por meio do preceito da expansão com contenção de gastos.

O primeiro problema da Reforma, a questão dos excedentes, foi solucionado através de sensíveis modificações no ingresso ao ensino superior. Os exames vestibulares tornaram-se unificados por região,⁹² facilitando o acesso tanto pela unificação das taxas de inscrição como pela redução no custo de deslocamento dos candidatos. Isto permitiu, ainda, o preenchimento de vagas ociosas pelo fato das provas serem realizadas em datas coincidentes. A principal mudança foi a substituição do vestibular eliminatório pelo classificatório. A admissão foi possível até o número pré-fixado de vagas, em ordem decrescente de notas médias, independentemente de nota mínima.⁹³

⁹¹ Neste estudo considera-se como Reforma Universitária a constituição de um corpo jurídico formado por leis, decretos, decretos-lei e portarias anteriores, posteriores ou simultâneas à lei n. 5540/68.

⁹² Na verdade esta medida verificou-se mais intensamente no Rio de Janeiro e em São Paulo.

⁹³ Ver a este respeito: Decreto n. 68.908 de 13.07.71. Dispõe sobre Concurso Vestibular para Admissão aos cursos superiores de graduação. In: Carvalho (1975).

O vestibular passou a ser realizado por área de conhecimento e o curso superior foi dividido em duas etapas, o curso básico e o curso profissional. O primeiro ano básico seria cursado pelos alunos dos diversos cursos afins. A partir do segundo ano, os alunos seriam direcionados aos cursos profissionais de acordo com três critérios: as escolhas individuais, a disponibilidade de vagas em cada curso e a classificação do aluno no curso básico. Este tipo de seleção, por um lado, pretendia aproveitar a capacidade ociosa de alguns cursos de baixa demanda, alocando os excedentes dos cursos mais procurados para os menos procurados, e, por outro lado, terminaria por implantar, um “vestibular interno”, pois apenas os melhores alunos do ciclo básico poderiam exercer completamente seu poder de escolha.(Cf. CUNHA, 1985).

O segundo objetivo proposto pela reforma foi combater a insuficiência de capital humano qualificado para o crescimento econômico. De acordo com a visão do regime militar, à medida que o País entrasse em uma trajetória de crescimento acelerado, a tendência era a acentuada expansão da demanda por mão de obra qualificada. A viabilidade do desenvolvimento estaria comprometida se os sistemas educacionais de nível médio e superior não fornecessem, em quantidade razoável, os recursos humanos preparados para o sistema produtivo.

Este problema foi atacado pela reforma educacional de quatro formas. A primeira foi estimular o crescimento das matrículas nos cursos considerados como produtores de capital humano. A segunda foi instituir os cursos profissionalizantes de curta duração. A terceira foi profissionalizar o ensino médio. E, por último, valorizar a pesquisa acadêmica.

Em primeiro lugar, o incremento de matrículas em estabelecimentos de ensino superior deveria obedecer, como critério de seletividade, as carreiras voltadas à formação profissional. O crescimento de vagas deveria ser concentrado, prioritariamente, nas áreas da saúde, da tecnologia e de formação de professores de ensino médio.⁹⁴

Na mesma direção, os cursos profissionais superiores de curta duração,

⁹⁴ Ver a este respeito, o Decreto nº 63341 de 01.10.68. Estabelece critérios para a expansão do Ensino Superior e dá outras providências e o Decreto-lei nº. 405, de 31.12.68. Provê sobre o incremento de matrículas em estabelecimentos de ensino superior, em 1969. (Cf. Carvalho, 1975).

nas escolas técnicas federais, foram criados exclusivamente para atender o mercado de trabalho industrial. Esta medida pretendia diminuir os custos internos da instituição de ensino superior, devido à redução pela metade no tempo de duração dos cursos oferecidos, e, ao mesmo tempo, seria uma maneira de criar capital humano disponível, em menor tempo, às empresas capitalistas.⁹⁵ Esta diferenciação entre cursos proporcionava modificações no *status* e na qualidade dos cursos oferecidos, promovendo o fenômeno de “fragmentação do grau acadêmico”. (Cf. CUNHA, 1985).

Em terceiro, a profissionalização do ensino médio, cuja lei foi promulgada três anos após a Reforma Universitária, mostrava-se alinhada ao discurso do Capital Humano quanto à prioridade na formação de carreiras técnicas.⁹⁶ Esta medida serviria ainda, como fator de contenção da demanda por ensino superior. O ingresso antecipado de parcela de formados em cursos profissionalizantes no mercado de trabalho e a dificuldade no acesso destes ao ensino superior, em face da insuficiência de conteúdo geral destes cursos vis à vis o requisitado pelos vestibulares, ambos fatores contribuiriam para reduzir o número de pleiteantes aos bancos de terceiro grau.

Por último, a formação de recursos humanos para o crescimento econômico passaria pela valorização da pesquisa acadêmica. A institucionalização do ensino de pós-graduação, bem como o princípio indissociável do ensino e da pesquisa nos estabelecimentos universitários, poderiam contribuir para a melhoria da mão de obra qualificada, criando condições internas de absorção e adaptação à tecnologia importada.

As medidas implementadas pela Reforma Universitária, apesar de terem surtido, em parte, os efeitos desejados, não foram suficientes. A fim de atender plenamente a demanda reprimida potencial e efetiva, fazia-se necessário o esforço adicional da expansão do sistema.

⁹⁵ Decreto-lei nº. 547 de 18 de abril de 1969. “Art. 1º - As Escolas Técnicas Federais mantidas pelo Ministério da Educação e Cultura poderão ser autorizadas a organizar e manter cursos de curta duração, destinados a proporcionar formação profissional básica de nível superior e correspondentes as necessidades e características dos mercados de trabalho regional e nacional.” (MEC, 1969a, p. 123).

⁹⁶ Lei nº 5692/71 de 11.08.71. Fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º graus e dá

O Ministério da Educação encomendou um estudo a fim de estabelecer, mediante critérios técnicos definidos, as metas quantitativas de expansão de vagas.⁹⁷ Proibiu-se a redução de vagas existentes nas primeiras séries dos cursos superiores, exceto em casos de autorização expressa do Conselho Federal de Educação.⁹⁸

Além das metas quantitativas, o crescimento deveria ser acompanhado de medidas de racionalização das estruturas universitárias. O sistema de ensino superior seria organizado de forma a aproveitar a plena capacidade interna dos recursos materiais e humanos. O crescimento intensivo, baseado no princípio da contenção microeconômica, foi contemplado por mudanças significativas na estrutura organizacional, tais como, a Universidade, o departamento, o sistema de créditos e o ensino público pago.

A reforma estabeleceu como modelo de organização burocrática para o ensino superior brasileiro a Universidade e, admitiu, apenas em casos excepcionais, que o ensino poderia ser ministrado em estabelecimentos isolados. Pretendia-se agrupar grande parte dos cursos isolados existentes, como medida de racionalização, dentro da mesma estrutura administrativa. A concentração de alunos, cursos e docentes, proporcionaria ganhos de escala e redução de custos operacionais.

Outra alteração significativa foi a constituição de departamentos, em substituição a figura da “cátedra”. O agrupamento de várias disciplinas com o mesmo conteúdo didático reduziria os custos unitários, já que os estudantes de diversos cursos assistiriam às aulas na mesma sala, dadas por um único professor da instituição.⁹⁹ A extinção da figura da cátedra permitiu, ainda, a reestruturação e a valorização da carreira docente, estabelecendo o regime de tempo integral,

outras providências. In: Carvalho (1975).

⁹⁷ Ver a este respeito: MEC (1968).

⁹⁸ Decreto-lei n. 574 de 08.05.69. Dispõe sobre o aumento de matrículas em estabelecimentos de ensino superior. In: Carvalho. (1975).

⁹⁹ Segundo o texto da Lei n° 5540, “*art. 11 – As Universidades organizar-se-ão com as seguintes características: § 3º - o departamento será a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal, e compreenderá disciplinas afins*”. In: MEC (1969a, p. 57).

principalmente, ao magistério superior federal.¹⁰⁰

Nesta direção, a substituição do currículo seriado pelo sistema de créditos, ou matrícula por disciplina, complementava a implantação do sistema departamental. Diante de um conjunto de disciplinas obrigatórias e optativas oferecidas pelo departamento, o aluno escolheria, de acordo com seus interesses, os créditos necessários à obtenção do diploma. Haveria redução de custos e de capacidade ociosa à medida que as disciplinas de um determinado curso poderiam ser escolhidas por estudantes provenientes de outras áreas de ensino.

Por último, as sugestões dos especialistas, no âmbito da Reforma Universitária, recomendaram a adoção da cobrança de anuidades para os alunos matriculados nos estabelecimentos oficiais de ensino superior. Para seus simpatizantes, a extinção da gratuidade teria um duplo efeito. Serviria como fator de democratização, à medida que reduziria a elitização do ensino público, cujo acesso era restrito aos estudantes abastados e, ao mesmo tempo, impulsionaria o aumento na receita destas instituições pela cobrança de anuidades. Diante das circunstâncias descritas no capítulo anterior, o ensino oficial pago não foi incorporado pela Lei da Reforma Universitária.

Em linhas gerais, a Reforma Universitária atingiu grande parte dos objetivos propostos. O problema dos excedentes foi solucionado, em alguma medida, pelas alterações nos exames vestibulares, a movimentação política foi controlada e foi possível manter o consenso e o apoio frágil e parcial da classe média, principalmente, após a repressão do movimento estudantil.

As medidas direcionadas à formação de recursos humanos para o mercado de trabalho, alinhadas com a Teoria do Capital Humano e os preceitos da Aliança para o Progresso, foram em parte implementadas. A profissionalização do ensino médio¹⁰¹ e a indissociabilidade entre ensino e pesquisa não tiveram o mesmo sucesso.¹⁰²

¹⁰⁰ Sobre regime de tempo integral, ver: Lei nº 5539 de 27 de novembro de 1968 e Decreto nº 64.086 de 11 de fevereiro de 1969. In: MEC (1969a).

¹⁰¹ Sobre os principais motivos do fracasso da profissionalização do ensino médio, ver: Germano (1993).

¹⁰² O princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa teve aplicação prática apenas nas universidades públicas, que implantaram, após a Reforma Universitária, cursos de Pós-graduação.

Aquelas medidas voltadas para a expansão das matrículas com contenção de gastos foram, na sua maioria, implementadas com sucesso. A principal exceção foi a constituição da Universidade como estrutura burocrática racionalizadora. O crescimento extensivo das matrículas, disseminado em estabelecimentos isolados, prejudicou, em parte, o planejamento e a organização do processo de expansão. Mesmo assim, a ampliação anual de matrículas atingiu patamares impressionantes dentro das instituições já existentes, principalmente no ensino privado.

III.2. A Educação era Prioridade para o Regime Militar?

No regime militar, o papel fundamental do ensino superior para o desenvolvimento econômico poderia ser traduzido na preocupação da Reforma Universitária com o planejamento e a reformulação detalhada da estrutura e do funcionamento deste nível de ensino. Entretanto, caberia investigar de que forma os governos militares lidaram com a questão, no que tange aos gastos públicos com este setor social.

No plano retórico, a educação, entendida como formadora de recursos humanos qualificados para o projeto de desenvolvimento e segurança nacional, estava presente em toda a documentação oficial, desde planos econômicos até no planejamento educacional, adquirindo status de setor prioritário. Em diversas oportunidades, os discursos presidenciais foram neste sentido. A título de ilustração destaca-se o discurso proferido ao Congresso Nacional, em 1969, pelo Presidente Artur da Costa e Silva:

“... No campo da educação, o Governo provou seu indiscutível interesse em tornar realidade um compromisso assumido com a sociedade brasileira. Certo de que o setor constitui um dos fatores principais do desenvolvimento, canalizou seus esforços no sentido de expandir e reformular o sistema de ensino, visando formar os recursos humanos indispensáveis às necessidades econômicas do País

As instituições particulares restringiram-se às atividades de ensino, salvo raras exceções. Na verdade, a pesquisa tecnológica foi conduzida por instituições não-universitárias estatais. Ver a este respeito: Germano (1993).

e buscando o aprimoramento do processo de democratização de oportunidades, necessário ao seu aperfeiçoamento político e social”. (MEC, 1987, p.397/8)

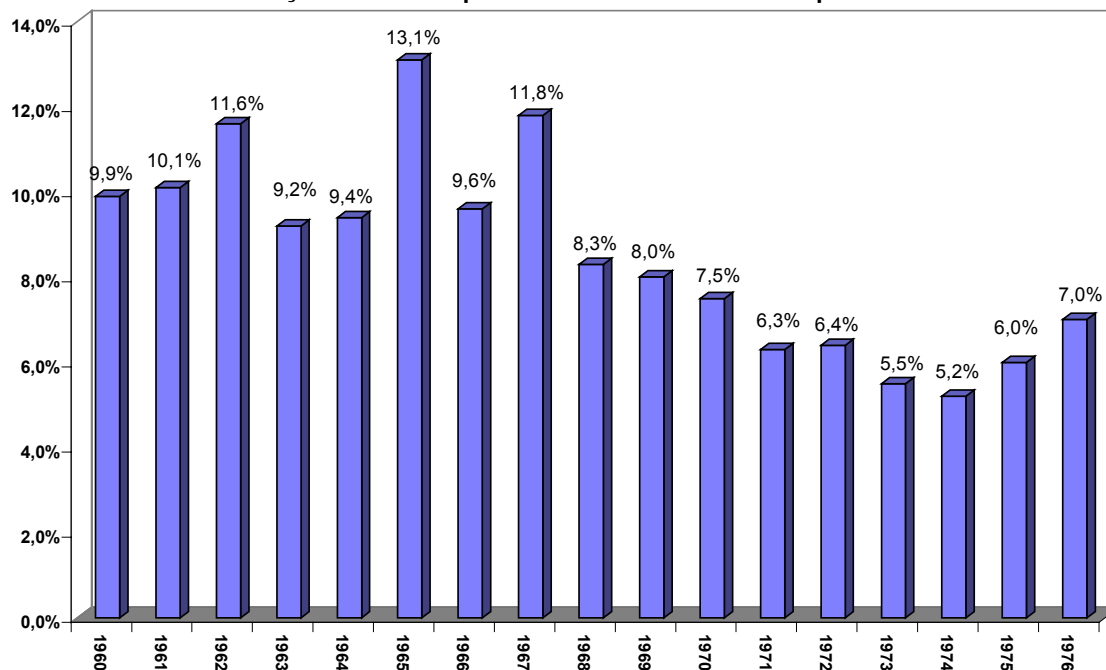
No plano concreto, a questão principal é, até que ponto, percebe-se a prioridade do sistema educacional, após o golpe militar e a reforma universitária, em termos de aumento da participação do setor nos recursos orçamentários. Para isto, pretende-se observar o comportamento de quatro indicadores de gasto.

Para análise da importância da educação, escolheu-se, em primeiro lugar, como indicador relevante, a relação entre os gastos do MEC e a receita de impostos. Para entender a evolução deste indicador é preciso compreender as alterações significativas na Constituição Federal.

Até o ano de 1967, a União era obrigada a despendar, no mínimo, 12% da arrecadação de impostos em educação. A Carta Magna de 1967 extinguiu o vínculo tributário. Este retornou em 1969, somente na esfera municipal, recaindo sobre a receita tributária. O fim da obrigatoriedade reduziu sensivelmente a parcela de recursos tributários federais destinados com exclusividade ao setor educacional, gerando instabilidade, atraso e desvios de verbas a outros setores.

É possível corroborar esta hipótese através do gráfico III.1. Houve queda significativa nos gastos em educação relativos a receita de impostos. De 1960 a 1967, a função “Educação e Cultura” obteve a participação nos recursos federais próxima da determinação constitucional (entre 10% a 13%). A partir de 1968, com o direcionamento facultativo, o dispêndio da União foi sendo reduzido sucessivamente (entre 5% a 8%).

Gráfico III.1
Relação entre a Despesa do MEC e a Receita de Impostos



Fonte: Melchior (1980)

O segundo indicador de dispêndio escolhido foi a participação dos gastos do Ministério da Educação na despesa realizada da União.¹⁰³ Para compreender a evolução dos dados, faz-se necessário mencionar além da extinção do vínculo tributário, as mudanças ocorridas no enfoque do gasto público e no sistema de financiamento.

Com a implementação do PAEG, a equipe econômica preconizava que a restrição orçamentária era o principal instrumento de controle do processo inflacionário. Diante da dificuldade em ampliar a carga tributária, os adeptos do orçamento equilibrado restringiram os gastos em políticas sociais, principalmente, após o fim do vínculo constitucional. O sistema educacional não fugiu a esta regra.

Por último, houve uma alteração profunda no financiamento das atividades pública e privada no Brasil. O governo de Castello Branco deu início à reformulação e à centralização do sistema tributário, orçamentário e financeiro. No

¹⁰³ Neste período, os gastos com a função Cultura estavam incluídos nas despesas do MEC. Entretanto, como os recursos destinados à cultura sempre foram insignificantes, considerar o valor total gasto por este ministério como despesa em educação, poderia tornar a análise vulnerável,

caso do sistema tributário, a marca registrada deste período foi a institucionalização de incentivos fiscais, utilizados como medida de política econômica e social.¹⁰⁴ O financiamento direto e amplo, representado pelas despesas do MEC, foi sendo substituído por um arsenal de incentivos indiretos.

Quando se observa a evolução dos gastos do Ministério da Educação em relação aos gastos da União, percebe-se que de 1960 a 1967, a participação do MEC ficou em torno de 5,5% a 7%, com exceção para o ano de 1965 (9%). No período do auge do crescimento econômico (1968 a 1973), o Produto Interno Bruto expandindo em torno de 10% ao ano, houve queda significativa na participação da educação em relação ao total das despesas federais, com ligeira recuperação no período compreendido pelo II PND (1974 a 1979). Já a partir do início da década 80, foi o período de maior fatia proporcional de recursos ao MEC, chegando entre 8% a 10% das despesas da União (tabela III.1).

Os números sugerem que a prioridade do setor educacional não se verificou de forma inequívoca em termos dos gastos públicos. No período de expansão da atividade econômica, a tendência de queda do indicador de gastos MEC/União pode ser explicada tanto pelos fatores enumerados acima, como pelo esforço no crescimento econômico com o direcionamento de recursos públicos para os setores de infra-estrutura em detrimento dos setores sociais.

A fim de verificar o peso do ensino superior nos gastos públicos foram selecionados outros indicadores. O primeiro é a relação entre os gastos com o Ensino Superior e os gastos do Ministério da Educação. O segundo é a relação entre os gastos com o Ensino Superior e as despesas da União. Quando se observam os dois indicadores, é possível apontar algumas questões.

porém não a tornaria inválida. (Cf. MELCHIOR, 1978).

¹⁰⁴ Sobre as principais alterações no financiamento público e privado pós-golpe, ver: Simonsen e Campos (1976).

Tabela III.1
Taxa de Crescimento do PIB, Gasto do MEC no Total da Despesa
da União e Gasto com Ensino Superior no Total da Despesa do MEC e da União¹

Ano	Δ% PIB real	Participação (%) no Total da Despesa		
		MEC/União	Ens. Sup./MEC	Ens. Sup./ União
1960		6,81%	61,13%	4,16%
1961	8,55%	6,39%	53,80%	3,44%
1962	6,71%	6,79%	40,57%	2,76%
1963	0,60%	5,49%	46,80%	2,57%
1964	3,20%	5,83%	49,85%	2,91%
1965	2,87%	8,97%	47,57%	4,27%
1966	6,73%	7,40%	48,27%	3,57%
1967	4,26%	7,10%	57,34%	4,07%
1968	9,81%	7,12%	54,78%	3,90%
1969	9,45%	6,05%	59,30%	3,59%
1970	8,71%	4,76%	60,61%	2,88%
1971	11,34%	5,85%	63,32%	3,70%
1972	11,94%	5,87%	64,70%	3,80%
1973	13,97%	5,00%	71,89%	3,59%
1974	8,15%	4,87%	71,21%	3,47%
1975	5,17%	5,07%	74,58%	3,78%
1976	10,26%	6,10%	63,49%	3,87%
1977	4,93%	6,28%	63,11%	3,96%
1978	4,97%	6,67%	69,06%	4,61%
1979	6,76%	7,35%	68,14%	5,01%
1980	10,18%	7,97%	51,87%	4,13%
1981	-4,25%	9,71%	52,80%	5,13%
1982	0,84%	10,45%	52,84%	5,52%
1983	-2,93%	8,45%	54,32%	4,59%
1984	5,40%	8,37%	53,93%	4,51%

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil - IBGE - 1960 a 1985. Para os dados do PIB, www.ipeadata.gov.br

¹A despesa do MEC, de 1960 a 1962, era classificada segundo a natureza e a finalidade. Entre 1963 e 1984, esta classificação passou a ser feita de acordo com categorias econômicas e funções. A despesa realizada da União era classificada segundo órgãos da administração. A Despesa do Ensino Superior, de 1963 até 1971, era classificada por função. De 1972 até 1984, sua classificação era realizada por subprograma. Todas as informações foram corrigidas pelo deflator implícito do PIB a preços de 1995.

Em primeiro lugar, os gastos do MEC com o ensino superior apresentavam um movimento contrário ao indicador anterior. Enquanto a maior participação do MEC em relação aos gastos da União ocorreu de 1960 a 1967 e de 1980 a 1984, apresentando uma sensível redução no período subsequente à Reforma Universitária, a participação dos gastos com ensino superior no total das despesas do Ministério da Educação apresentou uma tendência inversa para o período. De 1960 a 1969, a participação do ensino superior nos gastos do MEC ficou em torno de 50%, após a Reforma Universitária, as despesas com ensino superior mudaram de patamar para em torno de 60% dos gastos do MEC, chegando a mais de 70% ao longo da década de 70, reduzindo-se a cerca de 50% na década de 80 (tabela III.1).

A segunda constatação importante é que as despesas com o ensino

superior no âmbito do MEC apresentaram movimento mais próximo à evolução da taxa de crescimento da atividade econômica. Entre o período do milagre econômico e do II PND, os números sugerem que o crescimento da fatia de verbas federais ao ensino superior acompanhou o aumento do PIB real. Entretanto, seria precipitado concluir, levando-se em consideração apenas este indicador, que o crescimento do produto teria conduzido o incremento nos gastos com ensino superior.

A participação das despesas com ensino superior em relação aos gastos da União, combinada com o indicador acima, serviria para perceber até que ponto houve um aumento real na fatia de recursos para o ensino superior. Na tabela III.1, os dados, ao longo do período estudado, parecem apontar na direção de uma certa estabilidade na alocação de verbas federais para o ensino superior, girando em torno de 3% a 5% das despesas da União. No período imediato após a reforma, o crescimento da parcela relativa de recursos ao ensino superior poderia ser atribuído à resistência do sistema universitário federal em evitar a queda significativa de sua participação no orçamento, no período de declínio da relação MEC/União.

Nos países em desenvolvimento, a inelasticidade dos gastos universitários pode ser compreendida pela combinação de uma série de fatores, entre eles, destacam-se: o prestígio social deste nível de ensino, a influência política, a maior autonomia relativa das instituições de ensino superior, a pressão da demanda social por mais vagas, além dos custos unitários mais elevados (salários médios, instalações e equipamentos) que nos outros segmentos educacionais. (Cf. CASTRO, J. N. 1997).

No caso brasileiro, além dos fatores enumerados acima, pode-se considerar ainda outro importante fator de resistência à queda das despesas públicas do terceiro grau. No âmbito das atribuições federais com educação o ensino superior era o único de integral responsabilidade do governo federal. Nos demais níveis de ensino, o governo federal possuía uma quantidade ínfima de alunos,¹⁰⁵ apenas

¹⁰⁵ Nas décadas de 70 e 80, o Governo Federal manteve menos de 1% de alunos matriculados na educação fundamental e entre 3% e 4% das matrículas no ensino médio. De acordo com os dados extraídos do Relatório para a Conferência Internacional de Educação em Genebra apud

responsabilizando-se pela transferência de recursos aos sistemas oficiais sustentados pelos governos subnacionais.¹⁰⁶

No período de retração dos gastos da União com o MEC (1968 a 1979), a inelasticidade nos gastos com pessoal e na manutenção das instituições federais de ensino impediu a contração excessiva dos gastos oficiais com o sistema superior. A Reforma Universitária acabou gerando, endogenamente, fatores de pressão sobre os gastos à medida que passou a implantar os contratos de tempo integral e a valorizar de forma pecuniária a titulação do corpo docente. (Cf. CASTRO, N, 1997).

É possível deduzir algumas conclusões a respeito dos indicadores de gasto mencionados. Não houve uma política direcionada ao incremento na despesa pública federal, concomitantemente, ao processo de Reforma Universitária. Nem mesmo o crescimento da atividade econômica e o controle da inflação impulsionaram o aumento de recursos para a educação e em especial para o ensino superior. Esta situação era coerente com o princípio preconizado, subjacente à reforma, de “expansão com contenção”.

A inelasticidade dos gastos nas instituições federais e o peso da reforma da carreira docente sustentaram a participação das universidades federais no gasto orçamentário. Porém, o declínio no financiamento direto atingiu, de forma drástica, estas instituições, mantidas exclusivamente com estes recursos, face ao elevado custo operacional para prover amplas instalações, quadro docente qualificado e, principalmente, a pesquisa acadêmica.

É preciso chamar atenção para o fato da queda relativa dos gastos do MEC. O financiamento direto da atividade educacional foi sendo substituído, paulatinamente, por mecanismos indiretos de incentivo. A construção do sistema de incentivos indiretos, no período pós-golpe militar, seria a resposta à indagação inicial sobre a prioridade do setor educacional. Pode-se concluir que este sistema ocultou a desobrigação do Governo Federal em sustentar o processo de expansão

Estatísticas da Educação Básica no Brasil. (1996).

¹⁰⁶ A extinção do vínculo da receita de impostos para a educação implicou na revogação dos fundos nacionais formados com recursos do orçamento federal e destinados à educação fundamental e de ensino médio. Tal fato reduziu ainda mais a participação das transferências intragovernamentais nos recursos da União.

em suas instituições. Como saída para a crise institucional do sistema, a escolha estabelecida pela Reforma Universitária foi o estímulo financeiro indireto e institucional à iniciativa privada.

III.3. O Processo de Expansão na Oferta de Vagas

A expansão na oferta de matrículas foi a resposta à pressão da demanda por mais vagas. Conforme foi visto anteriormente, a partir da década de 50, diversos fatores contribuíram para o crescimento da demanda potencial e efetiva por ensino superior. Além do crescimento demográfico, da urbanização e industrialização e do crescimento de formados no nível médio, houve mudanças sensíveis no padrão de ascensão social. Acreditava-se que a mobilidade social e a manutenção do status social seriam possíveis por meio do diploma de nível superior.

Apesar do governo federal não sustentar, pela via orçamentária, a expansão do ensino superior em curso, este processo adquiriu novas proporções, com o crescimento explosivo, de mais de 400%, no número de matrículas entre 1968 a 1984.

Caberia enfatizar que, após a reforma, houve sensíveis mudanças na configuração do processo de expansão. As alterações foram operadas no ritmo do crescimento, no agente condutor do processo, na organização administrativa e na produtividade do sistema.

Quanto ao ritmo do crescimento da oferta, no período anterior à reforma, o incremento anual de matrículas já era acentuado. Na tabela III.2, observa-se, a partir de 1968, uma sensível mudança no patamar da taxa de crescimento anual, chegando a mais de 30% nos anos de 1968 e 1971. No período de 1976 a 1980, as matrículas passaram a ter um crescimento bem menos acentuado. Por último, entre 1981 a 1984, o incremento foi ínfimo, inclusive, houve declínio em 1984.

Tabela III.2
Evolução das Matrículas do Ensino Superior, no Início do Ano, por Dependência Administrativa

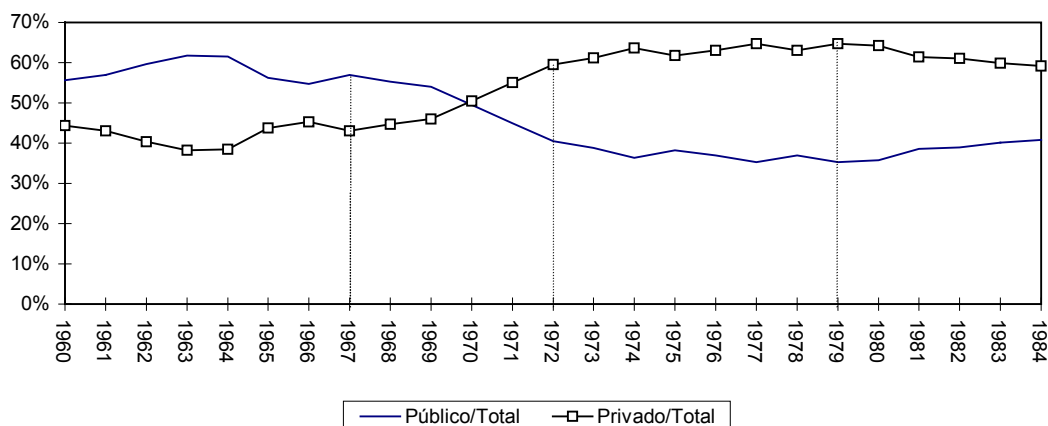
Anos	Total		Público	Privado	Público/Total	Privado/Total
	Nº de Matrículas	Δ%				
1960	93.202	-	51.915	41.287	55,7%	44,3%
1961	98.892	6,11%	56.332	42.560	57,0%	43,0%
1962	107.299	8,50%	64.024	43.275	59,7%	40,3%
1963	124.214	15,76%	76.786	47.428	61,8%	38,2%
1964	142.386	14,63%	87.665	54.721	61,6%	38,4%
1965	155.781	9,41%	87.587	68.194	56,2%	43,8%
1966	180.109	15,62%	98.442	81.667	54,7%	45,3%
1967	212.882	18,20%	121.274	91.608	57,0%	43,0%
1968	278.295	30,73%	153.799	124.496	55,3%	44,7%
1969	342.886	23,21%	185.060	157.826	54,0%	46,0%
1970	425.478	24,09%	210.613	214.865	49,5%	50,5%
1971	561.397	31,95%	252.263	309.134	44,9%	55,1%
1972	688.382	22,62%	278.411	409.971	40,4%	59,6%
1973	772.800	12,26%	300.079	472.721	38,8%	61,2%
1974	937.593	21,32%	341.028	596.565	36,4%	63,6%
1975	1.072.548	14,39%	410.225	662.323	38,2%	61,8%
1976	1.096.727	2,25%	404.563	692.164	36,9%	63,1%
1977	1.159.046	5,68%	409.479	749.567	35,3%	64,7%
1978	1.225.557	5,74%	452.353	773.204	36,9%	63,1%
1979	1.311.799	7,04%	462.303	849.496	35,2%	64,8%
1980	1.377.286	4,99%	492.232	885.054	35,7%	64,3%
1981	1.386.792	0,69%	535.810	850.982	38,6%	61,4%
1982	1.407.987	1,53%	548.388	859.599	38,9%	61,1%
1983	1.438.992	2,20%	576.689	862.303	40,1%	59,9%
1984	1.399.539	-2,74%	571.879	827.660	40,9%	59,1%

Fonte: SEEC/MEC

A principal transformação provocada pela reforma foi na condução do processo. Ao longo da década de 60, o ensino público detinha a maior parcela de vagas, mas a partir da década seguinte, o ensino privado passou a assumir a supremacia numérica da oferta de matrículas. Isto se deveu às taxas anuais de crescimento bem superiores das instituições privadas em relação às públicas.

Analisando o gráfico III. 2 e a tabela III.3, no período de 1960 a 1984, é possível perceber a existência de quatro fases distintas no processo de expansão nas matrículas de acordo com a dependência administrativa. Pretende-se descrever cada uma delas e levantar os possíveis determinantes na trajetória deste processo.

Gráfico III.2
Participação das Matrículas entre Instituições Públicas e Privadas



Fonte: SEEC/MEC

TABELA III.3
Taxa Acumulada de Crescimento de Matrículas e
Diferenciais de Taxas por Períodos Seleccionados

Períodos	Público	Privado	Privado/Público
1960-67	133,60 %	121,88 %	(-5,02)%
1967-72	129,57%	347,53%	94,94%
1972-79	66,05 %	107,21 %	24,79 %
1979-84	23,70 %	(-2,57)%	(-21,24)%
1964-84	552,35 %	1.412,51 %	131,86 %
1968-84	271,84 %	564,81 %	78,79 %

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados da Tabela III.2

Como enfatizado anteriormente, o principal instrumento de financiamento ao ensino superior, nos governos que precederam o golpe, esteve associado à disponibilidade de verbas orçamentárias, mormente, aquelas direcionadas ao ensino público. Não obstante, a participação das transferências ao ensino privado vis à vis as verbas federais também foi relativamente elevada. O estímulo orçamentário direto associado à crescente demanda por vagas, propiciaram taxas elevadas de crescimento tanto público como privado.

Na primeira fase, delimitada pelo período anterior à reforma (1960 a 1967), o ensino público não apenas deteve o maior número de matrículas ofertadas,

como obteve um crescimento acumulado pouco superior (130%) ao crescimento do ensino privado (120%). Entre 1963 e 1964, o ensino público chegou a conservar cerca de 62% do total de matrículas, atingindo o auge da participação pública no total de vagas no ensino superior. Entretanto, no ano de 1965 o número de matrículas públicas foi reduzido, enquanto as privadas cresceram 25% no ano. No final do período, o crescimento em ambos os setores foi semelhante.

O período em torno do processo de reforma (1967 a 1972) foi aquele de maior expansão geral de vagas (220%). De 1968 a 1973, o crescimento econômico e um certo controle do processo inflacionário estimularam o aumento da renda real. O maior poder aquisitivo da população, principalmente das camadas médias associado aos demais fatores de pressão das demandas potencial e efetiva deram um novo impulso na busca por mais vagas no ensino superior. Como a oferta pública sofreu restrições orçamentárias, surgiu a oportunidade para os empresários do ensino abrirem novos estabelecimentos, cursos e salas de aula, tanto pela pressão da demanda abundante por ensino superior como pela demanda por mão de obra qualificada no mercado de trabalho.

Em função disto, o crescimento na oferta de vagas foi explicado, nesta fase, fundamentalmente, pelo ensino privado. Enquanto, o sistema público apresentou taxa de crescimento acumulada semelhante ao período anterior (130%), o ensino privado passou a conduzir o processo de expansão (350%), com amplo diferencial (100%). Este período marcou a reversão na supremacia do mercado em favor da iniciativa privada.

Na terceira fase (1972 a 1979), o processo de expansão foi bem menos intenso que nos períodos anteriores (90%). Contribuiu para isto, a primeira crise do Petróleo (1973) que desencadeou medidas mais drásticas de combate à inflação, como o controle de preços e de salários. Durante o II PND, o crescimento econômico foi ainda positivo, porém a capacidade do Estado de autofinanciamento ficou comprometida pelos sucessivos cortes orçamentários, afetando também as transferências ao setor particular de ensino superior e os incentivos indiretos. A expansão privada passou a mostrar os primeiros sinais de esgotamento da trajetória ascendente. O reajuste das anuidades fixado pelo

governo afetou a receita operacional da firma educacional, enquanto o controle dos salários prejudicou a demanda por vagas no ensino privado.

As taxas de crescimento acumuladas de ambos setores giraram, em torno de 65% no setor público e cerca de 105% no setor privado. O processo de desaceleração no crescimento reduziu o diferencial entre o ensino privado e o público a menos de 25%. No entanto, o setor privado continuou a absorver a maior parcela de mercado, sendo que, em 1979, sua participação relativa chegou a seu ponto máximo.

No último período (1979 a 1984), a expansão de vagas foi bem reduzida (7%). No início dos anos 80, após a segunda crise do Petróleo (1979) e a mudança de patamar da taxa de juros internacional, houve uma sensível reversão no ciclo expansivo combinada à aceleração do processo inflacionário, atingindo diretamente o ensino superior privado. A redução do déficit público passou a ser novamente a meta prioritária de política econômica. As medidas de combate à inflação provocaram o desemprego e o rígido controle de salários e anuidades. As escolas particulares receberam cada vez menos transferências federais, assim como, incentivos fiscais. Os recursos próprios também foram afetados, face ao alto grau de inadimplência e desistência associado à impossibilidade em ampliar a receita operacional através do reajuste nas mensalidades.

Nesta fase, o ensino público conduziu o processo de expansão, em torno de 24%, enquanto o ensino privado decresceu cerca de 3%. Neste quadro, o ensino privado passou a perder participação do mercado, porém conservou a supremacia na oferta de vagas.

Enquanto a trajetória expansiva do ensino privado foi interrompida pela crise econômica, o ensino público manteve, ainda assim, baixo crescimento. De acordo com os dados da tabela III.3, caberia salientar que o setor público apresentou taxas acumuladas sempre positivas em todos os períodos, muito embora tenha perdido a superioridade numérica nas vagas. Entretanto, quando se examina a evolução de matrículas por instância de poder, na tabela III.4, no período de 1973 a 1984,¹⁰⁷ verifica-se que as matrículas federais foram aquelas

¹⁰⁷ Não existem dados discriminados por Instância de Poder no período de 1960 a 1972.

que menos cresceram, cerca de 77%, enquanto as matrículas estaduais e municipais apresentaram, respectivamente, taxas de expansão de 94% e 155%. Apesar da superioridade numérica de vagas públicas localizadas no sistema federal, pode-se afirmar que a expansão do ensino público foi conduzida, principalmente, pelas instituições mantidas pelos governos subnacionais.

Até por que, se o ensino federal, mantido exclusivamente com recursos orçamentários, tivesse conduzido o processo de expansão pública, provavelmente, a participação do ensino superior nos gastos da União teria sido ampliada. Entretanto, isto não se verificou de acordo com os dados apresentados anteriormente (tabela III.1).¹⁰⁸

Tabela III.4
Evolução das Matrículas das Instituições de Ensino Superior
por Dependência Administrativa e Instância de Poder

Anos	Total Público	Total Privado	Público			Total Geral
			Federal	Estadual	Municipal	
1973	300.079	472.721	184.312	80.605	35.162	772.800
1974	341.028	596.565	205.573	90.618	44.837	937.593
1975	410.225	662.323	248.849	107.111	54.265	1.072.548
1976	404.563	692.164	258.204	91.530	54.829	1.096.727
1977	409.479	749.567	253.602	103.691	52.186	1.159.046
1978	452.353	773.204	288.011	105.750	58.592	1.225.557
1979	462.303	849.496	290.868	107.794	63.641	1.311.799
1980	492.232	885.054	316.715	109.252	66.265	1.377.286
1981	535.810	850.982	313.217	129.659	92.934	1.386.792
1982	548.388	859.599	316.940	134.901	96.547	1.407.987
1983	576.689	862.303	340.118	147.197	89.374	1.438.992
1984	571.879	827.660	326.199	156.013	89.667	1.399.539

Fonte: Anuário Estatístico do IBGE, 1973 - 1979. A partir de 1980 SEEC/MEC

Outra característica relevante do processo de expansão foi o crescimento extensivo dos estabelecimentos isolados. Estes lideraram a expansão do número de matrículas. Enquanto de 1960 a 67, mais de 60% das matrículas localizavam-se em universidades e menos de 40% em estabelecimentos isolados, no período posterior à reforma, houve a predominância das matrículas em estabelecimentos isolados, com mais de 50% das vagas, em média. (tabela III.5).

¹⁰⁸ Para melhor compreender as características do processo de expansão e os mecanismos de financiamento do ensino superior federal, consultar: Castro, J.N. (1997) e Klein (1992).

Tabela III.5
Evolução das Matrículas das Instituições de Ensino Superior por Natureza Institucional

Anos	Total Geral*	Universidade Total	Estabelecimentos Isolados-Total	Participação no Total de Matrículas	
				Universidades/Total	Estabelecimentos/Total
1960	93.202	59.225	33.977	63,5%	36,5%
1961	98.892	69.098	29.794	69,9%	30,1%
1962	107.299	78.312	28.987	73,0%	27,0%
1963	124.214	80.646	43.568	64,9%	35,1%
1964	142.386	91.646	50.740	64,4%	35,6%
1965	155.781	97.902	57.879	62,8%	37,2%
1966	180.109	110.796	69.313	61,5%	38,5%
1967	218.099	135.515	82.584	62,1%	37,9%
1968	278.295	158.100	120.195	56,8%	43,2%
1969	346.824	193.482	153.342	55,8%	44,2%
1970	425.478	218.064	207.414	51,3%	48,7%
1971	561.397	271.387	290.010	48,3%	51,7%
1972	688.382	320.278	368.104	46,5%	53,5%
1973	772.800	337.888	434.912	43,7%	56,3%
1974	937.593	409.185	528.408	43,6%	56,4%
1975	1.072.548	465.930	606.618	43,4%	56,6%
1976	1.096.727	475.476	621.251	43,4%	56,6%
1977	1.159.046	507.261	651.785	43,8%	56,2%
1978	1.225.557	548.547	677.010	44,8%	55,2%
1979	1.311.799	613.192	698.607	46,7%	53,3%
1980	1.377.286	652.200	725.086	47,4%	52,6%
1981	1.386.792	644.203	742.589	46,5%	53,5%
1982	1.407.987	659.500	748.487	46,8%	53,2%
1983	1.438.992	687.860	751.132	47,8%	52,2%
1984	1.399.539	672.624	726.915	48,1%	51,9%

Fonte: SEEC/MEC

* Existem diferenças no total de matrículas nos anos de 1967 e 1969, em relação a tabela III.2. A primeira decorre da inclusão das matrículas até o final do ano. A segunda é resultado da adição de matrículas de cursos de extensão universitária.

O predomínio das vagas neste tipo de instituição não apenas contrariou o princípio de “crescimento com contenção” microeconômico como ignorou a determinação da universidade como modelo institucional da reforma.

Na tabela III.6, é possível perceber o crescimento em escala da firma educacional. O número de matrícula por instituição cresceu cerca de 80%. Em 1971, cada instituição, em média, atendia cerca de 900 estudantes, sendo que mais de 1300 alunos localizados no ensino público e em torno de 700 no ensino privado. Já em 1984, é possível constatar que houve um crescimento significativo. A média de alunos por instituição passou a mais de 1600, sendo 2400 no ensino público e mais de 1300 no ensino privado.

TABELA III.6
Produtividade das Instituições de Ensino Superior por Dependência Administrativa

Ano	Matrícula/instituição			Curso/Instituição			Matrícula/Docente ¹		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
1971	907	1.371	711	4,2	7,1	3,0	-	-	-
1972	982	1.538	788	4,5	8,2	3,2	-	-	-
1973	902	1.328	749	3,1	5,4	2,2	14,1	9,9	19,3
1974	1.123	1.672	945	3,7	6,3	2,9	15,8	11,2	20,6
1975	1.246	1.899	1.027	4,1	6,7	3,2	9,6	7,2	12,2
1976	1.170	1.847	964	4,2	7,4	3,2	12,7	9,1	16,6
1977	1.248	1.887	1.053	4,4	7,8	3,3	12,8	8,9	16,7
1978	1.372	1.967	1.166	4,6	7,8	3,5	11,8	8,2	15,7
1979	1.479	2.130	1.268	5,0	8,8	3,7	12,8	8,5	17,6
1980	1.562	2.461	1.298	5,0	9,4	3,7	12,5	8,2	17,9
1981	1.571	2.014	1.379	5,1	8,0	3,8	12,2	8,5	16,9
1982	1.602	2.069	1.400	5,2	8,3	3,9	12,3	8,5	17,2
1983	1.658	2.279	1.402	4,7	7,2	3,7	12,6	8,9	17,6
1984	1.652	2.403	1.359	4,5	7,3	3,4	12,3	8,9	16,7

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEEC/MEC

¹ Em exercício da função Docente

A maior densidade da população estudantil por unidade de ensino nos estabelecimentos públicos explica-se pelo predomínio das vagas públicas em universidades, enquanto as vagas particulares localizavam-se, principalmente, em estabelecimentos isolados mais numerosos e de menor porte.

Outro indicador, número de cursos por instituição, pouco variou ao longo do período, permanecendo em torno de quatro cursos por instituição. O ensino público, confirmando o predomínio de cursos localizados em universidades, possuía, em média, mais de sete cursos por instituição, enquanto o ensino privado apenas três cursos por instituição (tabela III.6).

Por último, vale salientar a evolução do número de matrículas por docente em exercício. Em média, havia 14 alunos por professor em 1973 e este número foi reduzido para 12 alunos em 1984. O setor público permaneceu estável, em média, de 10 alunos por professor para 9, enquanto o setor privado ficou próximo de 20 alunos em 1973 por docente, declinando para menos de 17 no final do período. (tabela III.6). O ensino público, que apresentava a relação aluno/instituição mais elevada, manteve a menor relação aluno/docente. Já no ensino privado, apesar de atender um número menor de alunos por instituição, a relação aluno/professor foi quase o dobro.

Este fato poderia sugerir que o aumento da participação do ensino privado no total de matrículas teria o efeito positivo na relação matrícula/docente. No entanto, a expansão privada de vagas através de estabelecimentos isolados encerrou, ao longo do tempo, a queda nesta relação. Isto se justifica, pois um estabelecimento isolado privado exige um número maior de professores, com carga horária exígua, relativamente ao requerido por universidades, nas quais o mesmo professor leciona, com dedicação exclusiva, em diversos cursos.

Em resumo, o processo de expansão de vagas no ensino superior foi bem sucedido, contribuindo na resolução do problema dos excedentes e reduzindo a pressão da demanda reprimida. Os resultados fundamentais deste processo foram a aceleração no ritmo de crescimento das matrículas, acompanhada da reversão da supremacia de vagas em estabelecimentos públicos em prol das instituições privadas.

O ensino superior privado foi o principal responsável pelos rumos deste processo, enquanto no setor público, o crescimento das matrículas foi conduzido, sobretudo, pelos governos subnacionais. Outra característica relevante foi o predomínio das matrículas localizadas em estabelecimentos isolados, contrariando o preceito de racionalidade burocrática instituído pela Reforma Universitária. Apesar da maior concentração de vagas nestes estabelecimentos, houve um crescimento significativo da capacidade de atendimento por unidade de ensino. Entretanto, quando se observam os indicadores cursos/instituição e alunos por docente, verifica-se que a proclamada “produtividade” do sistema liderado pela iniciativa privada ficaria comprometida.

As modificações implementadas na oferta de ensino superior estiveram associadas a uma série de alternativas de estímulo governamental, que levaram à aceleração do crescimento privado do ensino superior. Pretende-se focar a análise, neste momento, na descrição dos mecanismos de incentivo e avaliar os principais impactos da participação do Estado na condução do processo de expansão privada.

III.4. Mecanismos de Sustentação da Expansão Privada

O processo de expansão na oferta do ensino superior foi conduzido pelo setor privado de ensino superior. O comportamento extraordinário das matrículas privadas pode ser atribuído, em grande medida, a pressão da demanda por vagas e influenciado pelas flutuações da atividade econômica.

Entretanto, vale salientar que o Estado Brasileiro desempenhou um papel fundamental neste fenômeno. Um conjunto complexo de instrumentos financeiros e institucionais foi criado pelo governo federal, em paralelo à Reforma Universitária, para a sustentação deste processo.

O financiamento pela via orçamentária foi sendo substituído ou complementado por um conjunto de mecanismos sofisticados de incentivo, tais como: a constituição de programas, fundos, incentivos e isenções fiscais. O financiamento indireto, como estratégia de apoio ao ensino privado, seguiu o padrão geral das políticas setoriais implementadas no período pós-golpe.

O ponto central a ser destacado é que não havia qualquer vinculação direta entre a implementação de um dos mecanismos com o comportamento e a evolução das matrículas no ensino privado. Mas, apenas quando se leva em consideração a atuação conjunta destes é possível entender a participação do Estado no crescimento do setor particular de ensino superior.

A evolução do ensino privado, ao longo dos vinte e quatro anos estudados, sofreu a influência do contexto social, político e econômico. Cada mecanismo de incentivo serviu aos propósitos da política federal, de forma temporária ou permanente, para conduzir o processo de expansão. A seguir, a intenção é descrever e avaliar a contribuição de cada um deles como fatores explicativos em cada período do processo de expansão de vagas no ensino privado.¹⁰⁹

Neste estudo, os principais mecanismos direcionados ao sistema privado de ensino foram agrupados da seguinte forma: as transferências orçamentárias; o financiamento indireto por meio da renúncia fiscal; o financiamento vinculado a

¹⁰⁹ Este trabalho estará restrito ao estudo dos mecanismos de financiamento da União direcionado exclusivamente ao ensino de graduação mantido por instituições privadas. Os mecanismos de financiamento da iniciativa privada e dos governos estadual e municipal não serão abordados, bem como os projetos de cooperação técnica e financeira internacional e os programas de pesquisa e pós-graduação. Sobre este último ver: Barros (1984).

fundos específicos ou a programas; e, por último, o estímulo de natureza institucional.

III.4.1. Transferências Orçamentárias

O primeiro grupo de incentivo constituiu-se de verbas orçamentárias destinadas às instituições privadas de ensino superior. Este mecanismo de financiamento apresentava-se sob a forma de transferência direta ou indireta. A transferência direta constava do Orçamento Geral da União como subvenção ou auxílio e consistia em recursos federais direcionados, sem qualquer contrapartida ou garantia, às instituições privadas de ensino superior. A transferência indireta de recursos do orçamento baseava-se na concessão de bolsas de estudos a alunos carentes. O valor das anuidades dos bolsistas era repassado pelo governo federal às instituições privadas.

Diante da inexistência de sistematização de dados orçamentários, a metodologia empregada para a construção da tabela III.7 e o gráfico III.3 foi a investigação das informações nos documentos oficiais do Ministério do Planejamento. As fontes primárias utilizadas foram o Balanço Geral da União (BGU) e a Proposta Orçamentária para o período de 1960 a 1984.¹¹⁰ A partir destas fontes, consideram-se como transferências orçamentárias apenas os gastos do Ministério da Educação e Cultura,¹¹¹ através da unidade orçamentária responsável pelo Ensino Superior,¹¹² em benefício das instituições privadas. Os valores foram atualizados pelo deflator implícito do PIB a preços de 1995.

¹¹⁰ A Proposta Orçamentária serviu, face ao maior grau de detalhamento, como subsídio para decifrar os códigos encontrados no BGU. Maiores detalhes sobre os critérios para a discriminação dos dados orçamentários poderão ser encontrados no final deste trabalho no Anexo Analítico.

¹¹¹ Os gastos de outros ministérios com o ensino superior não estão computados.

¹¹² A unidade orçamentária denominava-se “Diretoria do Ensino Superior”, no período de 1960 a 1970, “Departamento de Assuntos Universitários” de 1971 a 1978 e “Secretaria de Ensino

Tabela III.7
Transferências Orçamentárias Federais às Instituições Privadas
e Despesas com Ensino Superior, a Preços de 1995 (R\$)¹

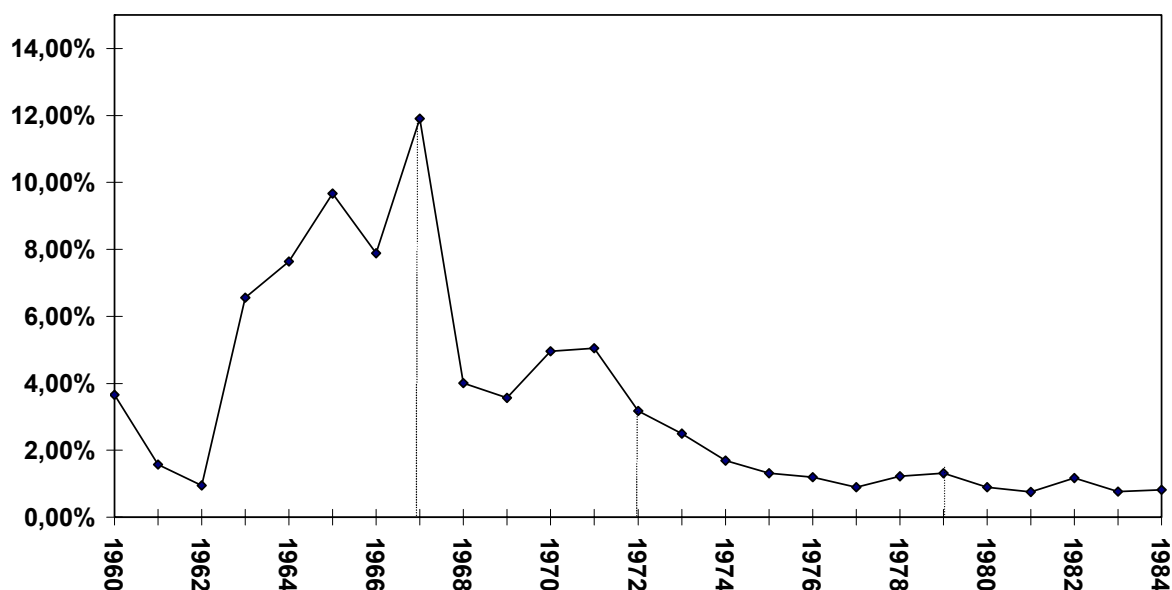
Ano	Transferências às Particulares	Despesa com o Ensino Superior	(%) das Transferências sobre o Ensino Superior
1960	13.756.421,41	376.031.964,09	3,66%
1961	5.767.614,24	365.529.637,50	1,58%
1962	3.228.910,46	337.904.313,30	0,96%
1963	20.363.997,23	310.278.989,09	6,56%
1964	30.622.306,57	400.947.201,77	7,64%
1965	57.345.186,55	593.425.369,53	9,66%
1966	39.501.206,23	500.900.462,04	7,89%
1967	71.465.068,25	600.597.950,38	11,90%
1968	25.741.217,09	641.495.285,36	4,01%
1969	28.275.688,29	793.711.298,53	3,56%
1970	40.388.868,56	814.349.110,84	4,96%
1971	41.101.853,52	814.913.347,99	5,04%
1972	32.346.745,69	1.019.428.061,99	3,17%
1973	24.706.118,15	988.468.109,48	2,50%
1974	16.985.893,14	1.002.118.577,54	1,69%
1975	15.548.090,95	1.179.649.341,81	1,32%
1976	16.562.900,58	1.386.312.436,44	1,19%
1977	12.958.101,53	1.436.226.044,90	0,90%
1978	21.224.424,54	1.736.650.589,63	1,22%
1979	23.402.020,72	1.789.881.668,68	1,31%
1980	15.898.475,00	1.774.247.262,02	0,90%
1981	15.648.676,47	2.077.622.081,99	0,75%
1982	26.549.449,64	2.279.894.793,13	1,16%
1983	15.202.782,80	1.968.818.500,59	0,77%
1984	16.124.787,82	1.953.288.388,04	0,83%

Fontes: Balanço Geral da União e Anuário Estatístico do Brasil - IBGE 1960-1984.

¹Valores corrigidos pelo Deflator Implícito do PIB.

É possível perceber, ao longo do período estudado, que as transferências orçamentárias não apresentaram regularidade em termos de volume de recursos reais. Entretanto, pode-se inferir certa tendência da participação relativa dos gastos com o ensino superior, em cada um dos períodos do processo de expansão.

Gráfico III.3
Participação das Transferências Orçamentárias Federais às Instituições Privadas no Total das Despesas do MEC com Ensino Superior



Fonte: Balanço Geral da União e Anuário Estatístico do IBGE

No primeiro período (1960/67), apesar da taxa de crescimento real do produto ter sido reduzida e irregular (tabela III.1), percebe-se a maior participação relativa das transferências ao setor privado no orçamento do MEC, que, em média, giraram em torno de 6%. Este fato poderia ser justificado, em parte, pela existência do Fundo Nacional do Ensino Superior. O Governo Federal era obrigado legalmente a despendar 5% dos recursos do fundo para a manutenção dos estabelecimentos privados. Mas, principalmente, deveu-se a forma típica e única de financiamento federal destinado às atividades privadas no Brasil do início da década de 60.

De 1964 a 67, houve participação anual significativa dos gastos com transferências ao ensino superior privado no total das despesas do MEC com o ensino superior. O ano de 1967 representou o auge desta participação, tanto em termos relativos – quando 12% das verbas do ensino superior foram destinadas às transferências - como em termos absolutos.

Nos dois períodos seguintes, a redução sucessiva das transferências federais às instituições privadas, apesar do crescimento econômico, estava associada a um novo padrão de política fiscal e de financiamento das atividades

privadas implantado pelos governos militares.

Os planos econômicos bem como os planejamentos educacionais enfatizavam a importância do equilíbrio das finanças públicas, por meio da redução dos gastos orçamentários. Nos setores sociais, a educação em especial, o setor privado não poderia se beneficiar com maiores fatias de recursos públicos, nem mesmo poderia contar com transferências regulares em termos reais. A partir do PAEG, o sistema de financiamento foi sendo complexificado e organizado a partir da criação do Banco Central e de outras instituições auxiliares. O financiamento ao setor privado foi conduzido por meio de incentivos e isenções fiscais a pessoas jurídicas a fim de estimular a realização de determinados empreendimentos, em detrimento das transferências orçamentárias ao setor, que tenderam a perder participação.

No período imediatamente posterior à reforma (1967 a 1972), o setor privado de ensino superior apresentava taxas aceleradas de crescimento e acabou por reverter a participação das matrículas a seu favor a partir de 1970. Entretanto, neste período, a fatia de recursos federais diretos foi regular, porém bem mais reduzida, girando em torno de 4%, em média, das despesas com o Ensino Superior.

No terceiro período (1972 a 1979), a desaceleração no crescimento das matrículas privadas foi acompanhada pela diminuta parcela de 1,5%, em média, das verbas federais direcionadas às instituições privadas.

No último período (1979 a 1984), a queda ainda mais significativa nas transferências poderia ser atribuída tanto à reformulação do sistema de financiamento ao setor privado, como ao baixo nível da atividade econômica. O medíocre crescimento do início da década de 80 e a política de controle do déficit público influenciaram, sobremaneira, o comportamento das transferências federais. O decréscimo quantitativo de matrículas privadas coincidiu com o volume de transferências abaixo de 1% dos recursos destinados ao ensino particular.

Portanto, não é possível estabelecer uma relação direta e inequívoca entre transferências orçamentárias e o processo de expansão de matrículas privadas. Nem mesmo se pode afirmar que a tendência da participação das transferências

orçamentárias acompanhou a evolução da atividade econômica.

Entretanto, a hipótese deste trabalho é que este mecanismo foi apenas um dos instrumentos de sustentação do processo de expansão. A política de educacional estabelecida pelos governos militares foi mais sofisticada. A transferência de recursos via orçamento federal, utilizada no início da década de 60, foi sendo substituída ou complementada, ao longo das décadas seguintes, por mecanismos de incentivo indiretos.

III.4.2. Renúncia Fiscal

O segundo grupo de mecanismos de financiamento constituiu-se da renúncia fiscal. Os incentivos e isenções fiscais parciais ou totais, transitórios ou permanentes destinavam-se ao fomento da iniciativa privada em geral. No regime militar, este tipo de política fiscal teve, basicamente, três direcionamentos: estimular o desenvolvimento de certas regiões e setores específicos de atividade; estimular o mercado de capitais e a abertura de capital das empresas e incentivar às exportações.

Para os propósitos deste trabalho, a ênfase será na renúncia fiscal orientada ao setor educacional. Deste grupo faziam parte alguns incentivos fiscais concedidos às empresas privadas que investissem em educação e, principalmente, a imunidade tributária para os estabelecimentos de ensino.

Ambos instrumentos reduziram o potencial de arrecadação do governo concedente do benefício, afetando, em parte, a autonomia da política fiscal. Para as instituições de ensino particular, o primeiro representou a possibilidade de receber financiamento da iniciativa privada em condições mais favoráveis e o segundo permitiu uma significativa redução dos custos e despesas operacionais inerentes à atividade econômica.

O primeiro mecanismo englobava os incentivos fiscais regionais, destinados a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e a SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), e setorial direcionado à pesca para a SUDEPE (Superintendência do Desenvolvimento da Pesca). Do total

arrecadado por estes instrumentos de financiamento, 5% passaram a ser destinados a programas de desenvolvimento da educação em todos os níveis e no treinamento da mão de obra, aplicados nas suas respectivas regiões e no setor pesqueiro.¹¹³

Como visto no capítulo anterior, além dos incentivos fiscais enumerados acima, o Governo Federal estabeleceu ainda que 2% do Imposto de Renda de pessoas físicas ou jurídicas poderiam ser destinados ao Fundo Federal de Desenvolvimento da Educação e seus recursos aplicados em programas de desenvolvimento de quaisquer níveis de ensino.

As instituições privadas de ensino superior teriam a possibilidade de usufruir destes incentivos fiscais, desde que encaminhassem programas compatíveis com os propósitos da legislação. Este tipo de investimento privado não representava custo adicional para as pessoas físicas e jurídicas, já que estas apenas direcionavam o valor devido à atividade educacional. Para a empresa educacional, o custo e as condições dos investimentos, vinculados a um programa, seriam mais vantajosos em relação a qualquer financiamento bancário.

Este grupo de incentivos fiscais deixou legalmente de existir, sendo substituído pelos demais mecanismos que serão abordados a seguir.¹¹⁴ Provavelmente, a mudança de caráter do financiamento público, para instrumentos direcionados especificamente ao setor educacional, deveu-se a dificuldade no acesso e na adequação de projetos por parte das instituições de ensino superior a estes recursos, tornando-o, na prática, ineficaz.

O segundo instrumento de incentivo fiscal foi a renúncia tributária direcionada aos estabelecimentos de ensino. A Lei nº. 5.172 de 25 de outubro de 1966, que instituiu o Código Tributário Nacional, em concordância com a Constituição Federal de 1967, instituiu que não haveria incidência de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços dos estabelecimentos de ensino de qualquer natureza. Em outras palavras, os estabelecimentos privados de ensino superior gozaram do privilégio, desde a sua constituição, de imunidade fiscal, não

¹¹³ Consultar: Lei nº 5531 de 13 de novembro de 1968. In: MEC (1969a).

¹¹⁴ Ver a este respeito: Decreto-lei nº 568 de 07 de dezembro de 1969. Revoga a Lei nº 5531 de 13 de novembro de 1968. MEC (1969a).

recolhendo aos cofres públicos grande parte da receita tributária devida.

Segundo o Código Tributário, no capítulo II - Limitações da Competência Tributária, Seção I - Disposições Gerais:

*“Art. 9 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:... IV - cobrar imposto sobre:... c) o patrimônio, a renda ou serviços de partidos políticos e de **instituições de educação** ou de assistência social, observados os requisitos fixados na Seção II deste Capítulo”; [grifo nosso]. (OLIVEIRA, 1989, p.3)*

Apesar de existirem requisitos restritivos para as entidades educacionais terem acesso à imunidade fiscal, na prática, grande parte dos estabelecimentos educacional de ensino superior usufruiu deste benefício.¹¹⁵ A instituição de ensino ou mantenedora, na forma de associação civil ou fundação, considerada como entidade sem fins lucrativos, poderia receber por seus produtos e serviços, porém, deveria reinvestir o superávit na manutenção e expansão das atividades educacionais.

Dentre os impostos existentes durante o período estudado, os estabelecimentos de ensino superior eram imunes ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU),¹¹⁶ o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS),¹¹⁷ ambos de competência do poder municipal e o

¹¹⁵ “Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do art. 9º, é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

I - não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a título de lucro ou participação no seu resultado;

II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;

III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

§ 1º. Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do art. 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício.

§ 2º. Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do art. 9º são exclusivamente os diretamente relacionados com os objetivos institucionais das entidades de que trata este artigo, previstos nos respectivos estatutos ou atos constitutivos”. (OLIVEIRA, 1989, p. 4).

¹¹⁶ É de competência do poder público municipal a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano. A base do tributo é o valor venal do imóvel e as alíquotas variam para cada governo local. O reconhecimento da imunidade deve ser requerido para cada imóvel de propriedade da instituição de ensino, sendo que o benefício deve ser concedido apenas aos imóveis utilizados na atividade educacional.

¹¹⁷ É de competência dos Municípios a cobrança de imposto sobre serviços de qualquer natureza. O fator gerador é a prestação por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, de serviço, cuja alíquota varia, de acordo com o município, de 1% a 5%, no caso de

Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPJ) de competência da União.¹¹⁸ Os três impostos somados representariam o maior impacto no lucro da atividade educacional, tanto em termos de volume monetário como em regularidade.¹¹⁹

As instituições educacionais particulares também eram imunes ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, no caso dos imóveis localizados em zonas rurais,¹²⁰ e ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos (ITBI),¹²¹ bem como os impostos sobre Serviços de Transporte e Comunicações¹²² e os especiais sobre combustíveis, sobre energia elétrica e sobre minerais.¹²³ Deste grupo de tributos, com exceção do ITBI que era de competência dos Estados, os demais impostos eram de competência da União.

Entretanto, as instituições de ensino superior estavam sujeitas à cobrança dos seguintes tributos: o Imposto sobre Operações Financeiras,¹²⁴ as taxas e contribuições de melhoria e as contribuições parafiscais. Mesmo assim, as instituições poderiam solicitar ainda a isenção das taxas e das contribuições sociais às autoridades federais, estaduais e municipais competentes, desde que se comprometessem a conceder uma quantidade de bolsas de estudos a alunos

estabelecimento de ensino.

¹¹⁸ É de competência da União a cobrança do imposto sobre a renda, como produto do capital e/ou do trabalho, bem como dos acréscimos patrimoniais.

¹¹⁹ Apesar deste trabalho abordar o financiamento federal, a imunidade relativa ao Poder Municipal será abordada para reforçar o argumento central desta dissertação da política de incentivos à expansão do ensino privado. Além disso, no regime militar, não havia qualquer autonomia fiscal dos governos subnacionais.

¹²⁰ É de competência da União a cobrança do imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, cuja incidência é de 0,02% sobre o valor fundiário. A imunidade tributária das instituições de ensino se aplica às escolas agrícolas e que mantêm unidades de ensino em zonas rurais.

¹²¹ É de competência dos Estados e do Distrito Federal a cobrança do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos (ITBI). O fato gerador do tributo é a transmissão do bem, independente da causa, a base de cálculo é o valor venal do imóvel e a incidência depende do regulamentado pelas legislações dos estados. As instituições educacionais podem ser beneficiadas da dispensa do imposto, nos casos de incorporação de patrimônio pessoal dos sócios à pessoa jurídica, além da fusão de estabelecimentos, bem como da situação inversa, no caso de vinculação à mesma transação.

¹²² É de competência da União a cobrança sobre serviços de transportes e comunicações, cuja imunidade fiscal tem pouca aplicação prática, face à ausência de objeto.

¹²³ É de competência da União a cobrança desses impostos especiais, sendo que apenas o benefício da não-incidência do imposto sobre a energia elétrica é realmente aproveitado pelos estabelecimentos de ensino.

¹²⁴ É de competência da União a cobrança de imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, e sobre operações relativas a títulos de valores mobiliários.

carentes no valor total do imposto devido.

Havia ainda a possibilidade das instituições de ensino, de todos os níveis, em débito quanto ao recolhimento da cota patronal do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), solicitassem um auxílio direto ao Ministério da Educação. Este convênio consistia no pagamento pelo MEC da dívida previdenciária da instituição e, em contrapartida, esta amortizava o passivo por meio da concessão de bolsas de estudos durante um período de oito anos. Este instrumento de financiamento foi muito vantajoso para os estabelecimentos particulares, pois estes ficaram desobrigados ao pagamento imediato da dívida junto ao INPS, diluindo o valor através de descontos sobre a receita operacional bruta, na forma de bolsas de estudos. (Cf. NEVES, 1983).

Algumas instituições ainda poderiam ser consideradas como entidades de Utilidade Pública Federal.¹²⁵ Era necessário o registro no Conselho Nacional de Serviço Social como instituição filantrópica, para gozar, além da imunidade tributária, a isenção da cota patronal da Previdência Social. (Cf. ALVES, 1981).

No caso dos estabelecimentos de ensino, havia outros tributos que a instituição deveria recolher aos cofres da Previdência Social, além da cota do INPS, tais como: FUNRURAL, INCRA, cota sobre o 13º salário, salário-família, SESC. Isto representava, em média, ao longo do período estudado, cerca de 24% de incidência sobre a folha de pagamento. A instituição de ensino declarada como entidade filantrópica estava isenta da cobrança destes tributos, exceto a cota do INPS descontados dos empregados e 0,3% de salário maternidade e 0,4% de seguro de acidentes de trabalho.¹²⁶

O Programa de Integração Social (PIS), instituído pela Lei Complementar nº 7, de 07/09/70, foi outro tributo federal que teve uma forma diferenciada de cobrança entre as instituições com fins lucrativos, sem fins lucrativos e as

¹²⁵ De acordo com a Lei nº 3577 de 04/07/59: “Artigo 1º: Ficam isentas da taxa de contribuição de previdência aos Institutos e Caixa de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos, reconhecidas como de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebem remuneração. Artigo 2º: As entidades beneficiadas pela isenção instituída pela presente lei ficam obrigadas a recolher aos Institutos, apenas, a parte devida pelos seus empregados, sem prejuízo dos direitos aos mesmos conferidos pela legislação previdenciária.” (INPS, 1976, p.144).

¹²⁶ Sobre a incidência e as alíquotas dos tributos recolhidos pelas instituições de ensino aos cofres da Previdência Social, ver: INPS (1976, p. 533).

entidades filantrópicas. A contribuição para o PIS das instituições com fins lucrativos prestadoras de serviços calculava-se em duas parcelas. A primeira parcela incidia sobre o Imposto de Renda devido (a alíquota variou de 2% a 5%), sendo deduzida deste, e a segunda referia-se à parcela de recursos próprios, calculada em valor idêntico ao apurado na primeira parcela, porém apenas contabilizada no exercício seguinte.¹²⁷ Nos casos das instituições sem fins lucrativos e das entidades filantrópicas, como não havia incidência de Imposto de Renda, a cobrança do tributo seria em uma única parcela de recursos próprios correspondente a 1% sobre a folha de pagamentos.¹²⁸

Diante das alterações significativas na política tributária, pode-se afirmar que a importância da renúncia fiscal no incentivo ao ensino de graduação privado parece ter sido pouco enfatizada pelos estudiosos sobre o assunto. Em alguns trabalhos da década de 80, este mecanismo é apenas mencionado como integrante da política federal, porém não houve qualquer tentativa em compreendê-lo ou mensurá-lo.

No final da década de 90, surgiram os primeiros trabalhos que tentaram avaliar o impacto financeiro da renúncia fiscal para as instituições privadas de ensino superior. Neste sentido, vale ressaltar o trabalho de Monteiro (1997). A autora procurou salientar o peso dos recursos públicos no total dos recursos financeiros recebidos pela Universidade Católica de Goiás, através da discriminação em diretos, na forma de transferências orçamentárias, e indiretos decorrentes da imunidade e isenção fiscal.

Esta instituição privada sem fins lucrativos e reconhecida como entidade de Utilidade Pública recebeu, no ano de 1994, na forma de recursos públicos orçamentários, cerca de 8%, enquanto que a imunidade e as isenções eram estimadas em 18% do total dos recursos financeiros. Caberia enfatizar que este percentual parece estar subestimado, diante da dificuldade, declarada pela autora, em obter informações que permitissem estimar dois impostos fundamentais como o IPTU e o Imposto de Renda.

Outra contribuição relevante foi a publicação do Panorama Setorial do

¹²⁷ Lei Complementar nº 7, de 07/09/70. In: Nepomuceno (1971).

Ensino Superior (1999). O relatório da Gazeta Mercantil procurou estimar o impacto da renúncia fiscal, para o ano de 1998, em uma certa universidade não identificada. O resultado foi a redução de 10% nos custos totais devido a isenção da cota patronal da Previdência Social. Entretanto, este trabalho não considerou o impacto da imunidade tributária sobre uma instituição sem fins lucrativos.

A partir dos trabalhos citados, este estudo pretende estimar, com base nas alíquotas médias dos tributos durante o período de 1966 a 1984, em valores hipotéticos atuais (em reais), o peso da imunidade e da isenção fiscais no processo de expansão da oferta privada.

Esta análise compara a Demonstração do Resultado do Exercício, para um ano qualquer, de três instituições de ensino superior privadas hipotéticas.¹²⁹ A tabela III.8 apresenta o resultado contábil de uma instituição com fins lucrativos. Na tabela III.9, refere-se a uma instituição sem fins lucrativos. Enquanto que a tabela III.10 discrimina a contabilidade de uma entidade filantrópica.

Em comum, as instituições apresentam a mesma Receita Operacional Bruta (ROB) composta de 10.000 alunos a uma mensalidade média de R\$ 500,00 em 12 parcelas (uma matrícula e onze mensalidades), o mesmo número de bolsas de estudos concedidas, ou seja, 10% dos alunos, sendo que 5% usufruem bolsa integral e 5% pagam apenas 50% do valor da anuidade. Considera-se como custo operacional a folha de pagamento¹³⁰ estimada em 50% da ROB, a incidência de 8% de FGTS sobre a folha de pagamento e a taxa de inadimplência/desistência de 15% sobre a ROB. A fim de facilitar a análise não são contabilizadas as despesas operacionais de vendas, financeiras e administrativas, bem como as receitas e despesas não operacionais e o INPS recolhido pelos empregados.

A principal diferenciação entre as três instituições refere-se à incidência dos tributos municipais e federais.

¹²⁸ Resolução nº 174 de 25/02/71. In: Nepomuceno (1971).

¹²⁹ Para a elaboração da Demonstração do Resultado do Exercício e a Análise Vertical foram utilizados os trabalhos de Correia (1999) e de Assaf (1987).

¹³⁰ A “folha de pagamento”, em termos contábeis, deveria ser destrinchada entre custos operacionais (salários de professores, diretores e coordenadores) e despesas operacionais (salários do pessoal de secretaria, tesouraria, portaria). Para facilitar o entendimento a respeito da incidência dos tributos sobre a folha de pagamentos, optou-se por unificá-la no elemento de maior importância.

Na tabela III.8, a instituição com fins lucrativos tem que recolher aos cofres municipais o ISS e o IPTU. Levando-se em conta que esta instituição localiza-se na cidade de Santos,¹³¹ o Imposto sobre Serviços apresenta alíquota média de 3,5% (entre 1966 a 1984) sobre a Receita Operacional Bruta. Já o IPTU tem alíquotas diferenciadas durante este período, além variações de acordo com a área construída e a depreciação do imóvel. Como aproximação utiliza-se o valor total declarado pelo chefe do Departamento da Receita da Prefeitura de Santos, dividido por seis universidades e centro universitários existentes atualmente na cidade. Em entrevista ao jornal local, este asseverou que a renúncia fiscal de IPTU no ano de 2000 correspondia a R\$ 265.682,64. (A TRIBUNA, 2000).

Para os cofres federais, a instituição deve recolher a cota patronal do INPS, incluídos os demais tributos à Previdência, na alíquota média de 16% sobre a folha de pagamento, além do Imposto de Renda, calculado com uma alíquota aproximada de 30% sobre o Resultado do Exercício antes do IR e o PIS com alíquota média de 3,3% sobre a Provisão para o IR. Neste demonstrativo não estão computados nem a parcela do PIS referente aos recursos próprios, que será em igual valor e recolhida no ano seguinte (R\$ 70.841,62), nem o imposto de renda sobre o lucro distribuído (5% sobre os dividendos).¹³²

¹³¹ A cidade de Santos foi escolhida por ser a terra natal e atual residência da autora desta dissertação, facilitando a obtenção de informações sobre a legislação tributária municipal. Ver a este respeito: Lei nº 3.750 de 20/12/71. Código Tributário Municipal e alterações.

¹³² Não se considera o FINSOCIAL face à diminuta abrangência temporal com relação ao período estudado. Criado pelo Decreto-Lei nº 1940 de 25/05/82, estabelecia “§2º Para as empresas públicas e privadas que realizam exclusivamente venda de serviços, a contribuição será de 5% (cinco por cento) e incidirá sobre o valor do imposto de renda devido, ou como se devido fosse”. Decreto-lei nº 1940 de 25.05.82. Presidência da República. Subsecretaria para Assuntos Jurídicos. Institui a Contribuição Social, cria o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e dá outras providências. A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) foram criados, respectivamente, em 1988 e 1991, logo não foram discriminados nos demonstrativos das instituições. A CSLL foi criada pela Lei nº 7.689 de 15/12/88 e a COFINS pela Lei Complementar nº 70, de 30/12/91. Presidência da República. In:: www.planalto.gov.br.

Tabela III. 8
Instituição de Ensino Superior com Fins Lucrativos

DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO	(R\$)	ANÁLISE VERTICAL % ROB
1. Receita Operacional Bruta (ROB) _____	60.000.000,00	100,00%
- Prestação de Serviços _____	60.000.000,00	
2. Deduções e Abatimentos _____	6.600.000,00	11,00%
- Descontos Concedidos (Bolsas de Estudo) _____	4.500.000,00	7,50%
- ISS sobre Serviços Prestados _____	2.100.000,00	3,50%
3. Receita Operacional Líquida (1 - 2) _____	53.400.000,00	89,00%
4. Custos Operacionais _____	37.200.000,00	62,00%
- Folha de Pagamentos _____	30.000.000,00	50,00%
- INPS sobre a Folha de Pagamentos _____	4.800.000,00	8,00%
- FGTS sobre a Folha de Pagamentos _____	2.400.000,00	4,00%
- PIS sobre a Folha de Pagamentos _____	0,00	0,00%
5. Lucro Operacional Bruto (3 - 4) _____	16.200.000,00	27,00%
6. Despesas Operacionais _____	9.044.280,44	15,07%
- Despesas com Vendas _____	0,00	0,00%
- Despesas Financeiras _____	0,00	0,00%
- Receitas Financeiras (-) _____	0,00	0,00%
- Despesas Administrativas (IPTU) _____	44.280,44	0,07%
- Despesa com Devedores (taxa de inadimplência/desistência) _____	9.000.000,00	15,00%
- Outras Despesas Operacionais _____	0,00	0,00%
7. Outras Receitas Operacionais _____	0,00	0,00%
8. Lucro (Prejuízo) Operacional (5 - 6 + 7) _____	7.155.719,56	11,93%
9. Receitas Não Operacionais _____	0,00	0,00%
10. Despesas Não Operacionais _____	0,00	0,00%
11. Resultado da Correção Monetária (+ ou -) _____	0,00	0,00%
12. Resultado do Exercício Antes da Contribuição Social _____ (8 + 9 - 10 +/- 11)	7.155.719,56	11,93%
13. Provisão para a Contribuição Social _____	0,00	0,00%
14. Resultado do Exercício Antes do Imposto de Renda _____ (12 - 13)	7.155.719,56	11,93%
15. Provisão para o Imposto de Renda _____	2.146.715,87	3,58%
15.1 PIS sobre a Provisão para o Imposto de Renda _____	70.841,62	0,12%
15.2 Imposto de Renda Devido (15 - 15.1) _____	2.075.874,24	3,46%
16. Resultado do Exercício Após o Imposto de Renda _____ (14 - 15)	5.009.003,69	8,35%
17. Participações _____	0,00	0,00%
18. Lucro Líquido do Exercício (16 - 17) _____	5.009.003,69	8,35%

Tabela III. 9
Instituição de Ensino Superior sem Fins Lucrativos

DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO	(R\$)	ANÁLISE VERTICAL % ROB
1. Receita Operacional Bruta (ROB) _____	60.000.000,00	100,00%
- Prestação de Serviços _____	60.000.000,00	
2. Deduções e Abatimentos _____	4.500.000,00	7,50%
- Descontos Concedidos (Bolsas de Estudo) _____	4.500.000,00	7,50%
- ISS sobre Serviços Prestados _____	0,00	0,00%
3. Receita Operacional Líquida (1 - 2) _____	55.500.000,00	92,50%
4. Custos Operacionais _____	37.500.000,00	62,50%
- Folha de Pagamentos _____	30.000.000,00	50,00%
- INPS sobre a Folha de Pagamentos _____	4.800.000,00	8,00%
- FGTS sobre a Folha de Pagamentos _____	2.400.000,00	4,00%
- PIS sobre a Folha de Pagamentos _____	300.000,00	0,50%
5. Lucro Operacional Bruto (3 - 4) _____	18.000.000,00	30,00%
6. Despesas Operacionais _____	9.000.000,00	15,00%
- Despesas com Vendas _____	0,00	0,00%
- Despesas Financeiras _____	0,00	0,00%
- Receitas Financeiras (-) _____	0,00	0,00%
- Despesas Administrativas (IPTU) _____	0,00	0,00%
- Despesa com Devedores (taxa de inadimplência/desistência) _____	9.000.000,00	15,00%
- Outras Despesas Operacionais _____	0,00	0,00%
7. Outras Receitas Operacionais _____	0,00	0,00%
8. Lucro (Prejuízo) Operacional (5 - 6 + 7) _____	9.000.000,00	15,00%
9. Receitas Não Operacionais _____	0,00	0,00%
10. Despesas Não Operacionais _____	0,00	0,00%
11. Resultado da Correção Monetária (+ ou -) _____	0,00	0,00%
12. Resultado do Exercício Antes da Contribuição Social _____ (8 + 9 - 10 +/- 11)	9.000.000,00	15,00%
13. Provisão para a Contribuição Social _____	0,00	0,00%
14. Resultado do Exercício Antes do Imposto de Renda _____ (12 - 13)	9.000.000,00	15,00%
15. Provisão para o Imposto de Renda _____	0,00	0,00%
15.1 PIS sobre a Provisão para o Imposto de Renda _____	0,00	0,00%
15.2 Imposto de Renda Devido (15 - 15.1) _____	0,00	0,00%
16. Resultado do Exercício Após o Imposto de Renda _____ (14 - 15)	9.000.000,00	15,00%
17. Participações _____	0,00	0,00%
18. Lucro Líquido do Exercício (16 - 17) _____	9.000.000,00	15,00%

Tabela III. 10
Instituição de Ensino Superior Filantrópica - Entidade de Utilidade Pública

DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO	(R\$)	ANÁLISE VERTICAL % ROB
1. Receita Operacional Bruta (ROB) _____	60.000.000,00	100,00%
- Prestação de Serviços _____	60.000.000,00	
2. Deduções e Abatimentos _____	4.500.000,00	7,50%
- Descontos Concedidos (Bolsas de Estudo) _____	4.500.000,00	7,50%
- ISS sobre Serviços Prestados _____	0,00	0,00%
3. Receita Operacional Líquida (1 - 2) _____	55.500.000,00	92,50%
4. Custos Operacionais _____	32.700.000,00	54,50%
- Folha de Pagamentos _____	30.000.000,00	50,00%
- INPS sobre a Folha de Pagamentos _____	0,00	0,00%
- FGTS sobre a Folha de Pagamentos _____	2.400.000,00	4,00%
- PIS sobre a Folha de Pagamentos _____	300.000,00	0,50%
5. Lucro Operacional Bruto (3 - 4) _____	22.800.000,00	38,00%
6. Despesas Operacionais _____	9.000.000,00	15,00%
- Despesas com Vendas _____	0,00	0,00%
- Despesas Financeiras _____	0,00	0,00%
- Receitas Financeiras (-) _____	0,00	0,00%
- Despesas Administrativas (IPTU) _____	0,00	0,00%
- Despesa com Devedores (taxa de inadimplência/desistência) _____	9.000.000,00	15,00%
- Outras Despesas Operacionais _____	0,00	0,00%
7. Outras Receitas Operacionais _____	0,00	0,00%
8. Lucro (Prejuízo) Operacional (5 - 6 + 7) _____	13.800.000,00	23,00%
9. Receitas Não Operacionais _____	0,00	0,00%
10. Despesas Não Operacionais _____	0,00	0,00%
11. Resultado da Correção Monetária (+ ou -) _____	0,00	0,00%
12. Resultado do Exercício Antes da Contribuição Social _____ (8 + 9 - 10 +/- 11)	13.800.000,00	23,00%
13. Provisão para a Contribuição Social _____	0,00	0,00%
14. Resultado do Exercício Antes do Imposto de Renda _____ (12 - 13)	13.800.000,00	23,00%
15. Provisão para o Imposto de Renda _____	0,00	0,00%
15.1 PIS sobre a Provisão para o Imposto de Renda _____	0,00	0,00%
15.2 Imposto de Renda Devido (15 - 15.1) _____	0,00	0,00%
16. Resultado do Exercício Após o Imposto de Renda _____ (14 - 15)	13.800.000,00	23,00%
17. Participações _____	0,00	0,00%
18. Lucro Líquido do Exercício (16 - 17) _____	13.800.000,00	23,00%

Na tabela III.9, a instituição sem fins lucrativos não recolhe aos cofres municipal o ISS e o IPTU e federal o IR. O PIS nas instituições não lucrativas incide em 1% sobre a folha de pagamento. Na tabela III.10, a entidade filantrópica além de usufruir dos benefícios da imunidade fiscal, está isenta ainda da cota patronal do INPS e demais tributos previdenciários totalizando 16% sobre a folha de pagamento.¹³³

Comparando-se os resultados de cada instituição, pode-se observar o volume do comprometimento da Receita Operacional Bruta com os tributos devidos. No primeiro caso, estes representam cerca de 20%, no segundo 12,5% e no terceiro apenas 4,5% sobre a ROB. Através da análise vertical, é possível visualizar o impacto significativo na redução dos custos operacionais para a instituição de ensino superior pela imunidade e a isenção fiscal. A principal diferenciação está na parcela do lucro líquido do exercício. Enquanto na instituição privada com fins lucrativos, o lucro representa cerca de 8% da ROB, na instituição sem fins lucrativos, este quase duplica (15%) e na entidade de utilidade pública o lucro líquido chega a quase triplicar (23%).

Os impactos microeconômicos da renúncia fiscal para a instituição privada repercutiram no processo de expansão. A imunidade do IPTU permitiu que a instituição adquirisse um maior número de imóveis, para alojar mais cursos e alunos, sem ônus tributário sobre as despesas operacionais, servindo inclusive como estímulo à ampliação do ativo imobilizado.

A imunidade do ISS estimulou o aumento de matrículas, e, conseqüentemente o crescimento acelerado da receita operacional bruta, já que não havia ônus tributário sobre a ampliação da prestação de serviços.

A imunidade do Imposto de Renda possibilitava a continuidade da atividade educacional e evidenciava a saúde financeira da instituição. Este resultado positivo viabilizava o financiamento bancário, o auxílio externo e a obtenção de

¹³³ O Decreto-lei n.194 de 24.02.67 estabeleceu que as entidades filantrópicas, consideradas entidades de utilidade pública, estariam isentas dos depósitos bancários mensais referentes ao FGTS. Entretanto, nos casos de extinção ou rescisão do contrato de trabalho, inclusive por aposentadoria, a quantia devida seria paga diretamente ao empregado devidamente atualizada. Vale lembrar que isto significa uma redução de custos incidentes sobre a folha de pagamento, mas este fato não será considerado, já que o benefício da renúncia fiscal deixa de existir nos casos

recursos de agências de fomento.

Em especial, para a entidade filantrópica a isenção do INPS, o tributo de maior impacto sobre a ROB, permitiu ampliar a contratação de pessoal docente e administrativo. O crescimento da folha de pagamento não teria impacto significativo sobre os custos operacionais. O Decreto-Lei nº 1572 de 01.09.77 revogou a isenção da contribuição previdenciária, porém manteve a renúncia fiscal para aquelas entidades já beneficiadas e concedeu, inclusive, prazo para regularizar a situação daquelas com o processo de isenção em trâmite.¹³⁴ A alteração legal deve ter influenciado, em certa medida, o crescimento negativo dos estabelecimentos isolados particulares e o comportamento oscilante das matrículas privadas a partir dos anos 80.

Se, por um lado, a renúncia fiscal representou a redução nos custos fixo e variável do estabelecimento de ensino, por outro lado, este tipo de incentivo fiscal implicou no estreitamento da arrecadação tributária, o que poderia ser considerado como uma forma de transferência indireta de recursos financeiros às instituições de ensino privado.

No período de crescimento da demanda por vagas e da renda real, entre final da década de 60 e metade da década de 70, este mecanismo garantiu o crescimento privado de ensino superior, associado aos demais instrumentos de política educacional constantes neste trabalho. Com a queda na demanda por ensino superior, provocada pelos efeitos da recessão econômica dos anos 80, a renúncia fiscal amenizou os impactos da inadimplência, do desemprego e da queda dos salários reais sobre os estabelecimentos particulares, permitindo a continuidade da atividade educacional e evitando muitas falências no setor.

Os exemplos hipotéticos propostos tiveram a intenção de alertar sobre a importância da renúncia fiscal durante os três últimos períodos do processo de expansão do ensino superior privado. Este instrumento foi fundamental para o crescimento intensivo dos estabelecimentos na prosperidade econômica e, principalmente, garantiu a continuidade da atividade da firma educacional no

acima descritos. O texto legal pode ser encontrado no site: www.planalto.gov.br.

¹³⁴ O texto legal pode ser encontrado no site: www.planalto.gov.br. A isenção apenas foi retomada, sob outra forma, pela Constituição de 1988, direcionada a entidades de assistência social.

período de crise, por meio da redução do impacto sobre custos e despesas inerentes à prestação de serviços.

Este mecanismo parece ter sido subestimado pelos estudiosos sobre o assunto, diante da dificuldade em mensurar, em termos monetários, o impacto financeiro sobre a instituição de ensino privado e sobre o processo de expansão propriamente dito.

III.4.3. Fundos e Programas

A existência de fundos constituídos para aplicação de recursos na educação teve início em 1961 por meio da Lei de Diretrizes e Bases. Estes eram compostos exclusivamente com recursos orçamentários e estavam atrelados à receita tributária. De acordo com a LDB: *“Art. 92 - A União aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo, de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os municípios 20% (vinte por cento), no mínimo. § 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior”* (MEC, 1968, p.230).

O Fundo Nacional do Ensino Superior, instituído pelo Decreto nº 56.245 de 04.05.65, utilizava-se de recursos estritamente orçamentários e teve como finalidade a melhoria do sistema de ensino superior. Com a revisão do Plano Nacional de Educação em 1965, dos recursos do fundo 4% seriam destinados para bolsas de estudo e residência de estudantes e 5% para subvenções às universidades e estabelecimentos isolados particulares. A partir de 1967, estes fundos foram revogados pela Constituição Federal.

Com o início do regime militar, houve uma completa alteração na forma de financiamento das atividades econômicas e sociais.¹³⁵ Além da constituição de

¹³⁵ A título de ilustração, caberia mencionar um dos fundos e um dos programas criados pelo aparato institucional do governo militar, ambos direcionados ao trabalhador urbano. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) fazia parte de ampla alteração na política salarial, a partir da extinção da estabilidade no emprego. Os recursos arrecadados por empregados e empregadores serviram como financiamento do sistema habitacional, sendo que os recursos eram

instituições financeiras para gerenciamento destes fundos e programas, a novidade deste mecanismo foi a composição dos recursos disponíveis a estes. Estes fundos e programas utilizaram-se em parte de verbas orçamentárias, mas principalmente, de recursos indiretos, tais como, os incentivos fiscais de pessoas físicas e jurídicas, os recursos provenientes dos agentes financeiros (bancos comerciais, bancos de investimento, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil), e recursos de outros fundos constituídos.

As instituições privadas de ensino superior poderiam usufruir os recursos de fundos por meio da apresentação de projetos de financiamento ou de programas específicos à área educacional, bem como receber as anuidades, de forma antecipada, através do financiamento estudantil. Estavam à disposição destas instituições o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Programa de Crédito Educativo (PCE) e o Programa de Auxílio às Instituições não-Federais (PANF).

Como visto no capítulo anterior, o FNDE estava no bojo da proposta da Reforma Universitária. Foi destinado ao financiamento educacional de todos os níveis de ensino, o que o tornava muito disperso e pouco eficaz, em termos financeiros, para as instituições particulares de terceiro grau. Principalmente porque o FNDE, que recebia grande parte dos recursos do salário-educação, acabou priorizando o atendimento dos projetos educacionais de primeiro grau.

Os recursos destinados ao FNDE vieram de diversas fontes: dos percentuais destinados à educação do Fundo Especial da Loteria Federal,¹³⁶ a receita líquida da Loteria Esportiva Federal,¹³⁷ bem como, das transferências

geridos pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) e o trabalhador poderia ter acesso aos depósitos individuais em casos especiais. Outro exemplo foi o Programa de Integração Social (PIS), constituído com recursos de dedução do Imposto de Renda e com recursos próprios da empresa, calculados sobre seu faturamento e depositados na Caixa Econômica Federal em contas vinculadas do trabalhador, sendo que os valores podem ser retirados nos mesmos casos do FGTS. Os textos consultados estão disponíveis no site: www.planalto.gov.br.

¹³⁶ A Lei n. 5525 de 05/11/68 determinava que 20% do total de recursos oriundos da Loteria Federal de Bilhetes deveriam ser destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. In: MEC (1969a, p. 30).

¹³⁷ Decreto-lei nº 594 de 27/05/69 teve como objetivo instituir a Loteria Esportiva Federal para exploração do governo federal da arrecadação de todos os concursos de prognósticos esportivos no País. Do total da renda líquida obtida, 30% deveria ser destinado a programas de alfabetização. In: MEC(1969a, p. 128/129).

orçamentárias consignadas a esta finalidade e de incentivos fiscais.

Apenas a partir de meados da década de 70, dois programas foram criados exclusivamente para o financiamento do ensino superior: o Programa de Crédito Educativo e o Programa de Auxílio às Instituições não-Federais.

O Programa de Crédito Educativo foi instituído com base na Exposição de Motivos n. 393 de 18/08/75 da Presidência da República e constituiu-se em um auxílio indireto às instituições de terceiro grau. Este se baseou em um contrato de empréstimo entre o aluno pertencente ao estabelecimento particular ou público e o Governo Federal, por intermédio da Caixa Econômica Federal, cujo destino era o pagamento das anuidades e dos gastos com a manutenção de alunos de instituições públicas e privadas. O empréstimo por anuidades equivalia ao valor da mensalidade cobrada pelo estabelecimento privado em que o aluno beneficiário estivesse matriculado, enquanto que o empréstimo por manutenção tinha o objetivo de cobrir despesas de alimentação e alojamento do estudante, atendendo tanto o alunado público como particular.

De 1976 a 1983, o prazo do contrato era equivalente ao tempo de duração do curso do aluno matriculado. Após a formatura o reembolso deveria ser efetuado até o dobro do período de utilização, a partir de um ano de carência, sem correção monetária e a uma taxa de juros nominal fixa de 12% a.a., acrescida de 3% a.a., a título de fundo de risco. Este contrato de empréstimo não exigia qualquer garantia real em caso de inadimplência. O Programa foi operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, primeiramente com recursos do próprio banco, do Banco do Brasil (retirou-se em 1979) e de bancos comerciais (até o limite de 1% dos depósitos compulsórios). No caso de perdas financeiras decorrentes de inadimplência ou de subsídio de juros, estas seriam cobertas com recursos orçamentários do MEC.

A efetividade do Crédito Educativo foi prejudicada já nos primeiros anos de sua implantação, devido a dois fatores, um inerente ao próprio contrato de empréstimo e outro decorrente da crise econômica. No contrato de empréstimo *“... a discrepância entre as taxas de inflação ascendentes e o percentual de 15% fixado para a remuneração dos empréstimos contribuiu para corroer o potencial de*

autofinanciamento do programa e para pressionar pelo aumento dos subsídios, transformando-o em um encargo extremamente oneroso para o MEC” (KLEIN, 1992, p.11). No final dos anos 70, a reversão do ciclo expansivo acentuava o grau de inadimplência, pois impedia a integração dos recém-formados no mercado de trabalho, comprometendo o pagamento do contrato de empréstimo.

Em 1983, o programa operava com déficit elevado, sendo que os agentes financeiros passaram a pressionar o Estado para a socialização dos prejuízos. Este foi reformulado, através da Exposição de Motivos do Ministério da Educação n. 010 de 27.12.83, e a Caixa Econômica Federal passou a ser apenas o agente financeiro responsável pela intermediação. Os recursos passaram a vir das parcelas das loterias previstas para aplicação no FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social), bem como, das verbas orçamentárias do MEC.¹³⁸ O contrato de manutenção foi extinto e apenas os estudantes das instituições particulares continuaram a ser beneficiados através dos contratos por anuidades. As condições do empréstimo foram alteradas na tentativa de reduzir os prejuízos financeiros do agente prestamista. A taxa de juros nominal foi reduzida para 6%, porém foram estabelecidas a cláusula de correção monetária de 80% da variação da ORTN e a exigência de um fiador.

Quando se observa a evolução das matrículas no ensino superior (tabela III.2), percebe-se que a partir de 1976, a taxa de crescimento teve uma queda abrupta, o que, provavelmente, teria estimulado a institucionalização do Programa de Crédito Educativo. Esta hipótese pode ser corroborada pelo número de contratos firmados pelos discentes em relação ao total de matrículas (tabela III.11). Nos dois primeiros anos, a participação em torno de 17% do total de matrículas provocou um incremento na demanda, porém o impulso acabou sendo arrefecido nos anos posteriores.

¹³⁸ Em conjunto ao FNDE, a educação em todos os níveis recebeu ainda o estímulo financeiro do FAS. Criado pela Lei nº 6168 de 09/12/74, este fundo foi herdeiro de grande parte das fontes extra-orçamentárias do FNDE, dentre elas, os percentuais da loteria federal, da loteria esportiva e da Loto destinados ao financiamento educacional. Os recursos do FAS seriam emprestados para projetos sociais de entidades públicas ou privadas com juros e correção monetária subsidiados.

Tabela III.11
Programa de Crédito Educativo (1976 a 1983)

Anos	Número de Contratos			Participação dos Contratos	
	Total	de Manutenção	de Anuidade	Total/Matrículas	Anuidades/Matric. Privadas
1976	195.854	115.221	80.633	17,9%	11,6%
1977	199.208	111.498	87.710	17,2%	11,7%
1978	97.854	56.986	40.868	8,0%	5,3%
1979	78.346	33.617	44.729	6,0%	5,3%
1980	12.833	7.645	5.188	0,9%	0,6%
1981-1983	69.243	38.155	31.088	1,6%	1,2%
1976-1983	653.338	363.122	290.216	6,3%	4,4%

Fonte: Dados de 1976 a 1979: Secretaria de Articulação e Estudos de Planejamento. MEC. Retrato Brasil. 1970/90.

Dados de 1980 até 1983: Velho (1983)

Em relação ao contrato de anuidade, destinado, na maior parte, ao alunado das instituições privadas, os dois primeiros anos do programa foram representativos no total das matrículas privadas, em torno de 12% (tabela III.11). Nestes dois anos, a participação privada no total das matrículas foi das mais elevadas, conservando-se próxima dos 65% até 1980 (tabela III.2). Apesar da implementação do programa, a taxa de crescimento privado não recuperou os patamares do período de 1968 a 1974.

No momento de reversão do ciclo expansivo do ensino superior privado, o Programa de Crédito Educativo surgiu como tentativa para recuperar parcela da demanda que não teria condições financeiras de frequentar uma faculdade. Embora com fôlego curto, face à crise econômica dos anos 80, este permitiu ainda a redução nas taxas de inadimplência e desistência do alunado participante. Este instrumento indireto contribuiu para a sobrevivência da instituição privada, no período de retração da demanda, através da garantia do repasse antecipado do valor das anuidades.

O segundo mecanismo de financiamento, direcionado diretamente às instituições de ensino superior, foi o Programa de Auxílio às Instituições não-Federais (PANF). Este foi administrado pela Secretaria do Ensino Superior (SESU), sendo que os recursos poderiam ser direcionados às instituições de ensino superior tanto estaduais, municipais ou privadas, para cobrir despesas com construção, equipamentos, biblioteca e material permanente.¹³⁹

¹³⁹ Este mecanismo direto diferencia-se dos auxílios e subvenções por fazer parte de um programa, no qual o demandante de fundos necessita responder a certos requisitos para a obtenção de recursos. Este pode ser tomado como caso exemplar na maneira pela qual o regime militar

O PANF foi avaliado por técnicos do IPEA de acordo com critérios regionais, por área e natureza da instituição beneficiada. No período de sua abrangência, de 1974 a 1980, grande parte dos recursos foram direcionados às universidades (57,4%) e uma menor parcela destinada aos estabelecimentos isolados (42,6%). De acordo com a dependência administrativa, as instituições privadas detiveram supremacia no volume de verbas federais, tanto na modalidade universidade (77,5%) como estabelecimento isolado (78,7%). (Cf. XAVIER et al, 1984)

Apesar do volume pequeno de recursos mobilizados e da ausência de um montante pré-fixado para atender às necessidades do programa, esta assistência financeira desempenhou papel relevante, principalmente, para os estabelecimentos privados de menor porte e, portanto, mais suscetíveis às oscilações da atividade econômica.¹⁴⁰

Em suma, a disponibilidade de recursos do FNDE, e, mais precisamente, do Programa de Auxílio às Instituições não-Federais, permitiu que os estabelecimentos particulares recorressem em busca de recursos para as despesas correntes e de capital. O Programa de Crédito Educativo possibilitou a continuidade do “negócio” por meio do recebimento garantido de mensalidades antecipadas. Entretanto, estes mecanismos, implementados na segunda metade da década de 70, apenas sustentaram o reduzido crescimento positivo até 1980 e estabilizaram as taxas negativas a partir de 1981. Estes instrumentos de financiamento atenuaram, mas não impediram nem reverteram as conseqüências da desaceleração econômica do final dos anos 70 e de recessão nos anos 80.

III.4.4. Mecanismo Institucional

O último mecanismo que estimulou a expansão na oferta de vagas no

conduziu suas políticas de financiamento. Os valores a esse título estão englobados na tabela III.7.

¹⁴⁰ Este Programa teria como prioridade as universidades católicas, em seguida, as instituições que ofertavam cursos em ciências da saúde, tecnologia e ciências agrárias e, por último, as instituições isoladas nas áreas de ciências humanas e sociais. Entretanto, afirma-se que a alocação de recursos a este Programa obedeceu a critérios políticos, “...tais como a capacidade de pressão política da instituição, os compromissos políticos assumidos pelo MEC e o grau de

ensino superior privado foi o de natureza institucional. Este consistia na competência legal do Conselho Federal de Educação em autorizar o funcionamento de cursos e instituições de ensino superior. Como visto no capítulo anterior, este poder de decisão permitiu o processo de expansão no que tange à abertura de novos estabelecimentos federais e particulares e o crescimento interno destes por meio da ampliação na oferta de cursos.

O Conselho Federal de Educação, criado pela Lei de Diretrizes e Bases de 1961, tinha a competência de: “... a) *decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares;* b) *decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação dos seus estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos;*” (CARVALHO, 1975, p.10). Quanto ao funcionamento de escolas e cursos superiores isolados, federais e particulares, o Conselho determinava os critérios mínimos de viabilidade.¹⁴¹

A Portaria nº 04/63, baseada no Parecer nº 92/63, estabeleceu os primeiros requisitos para autorização e reconhecimento de cursos e estabelecimentos. Os critérios analisados foram: condição jurídica da mantenedora; capacidade patrimonial e financeira da mantenedora; edifício; instalações e equipamentos a serviço da escola ou do curso; regimento; biblioteca; corpo docente; condições culturais do meio e a necessidade social do curso ou escola.

A política de expansão foi alterada por meio do parecer nº 350/72 que serviu de base para a Portaria nº 24/72, simplificando as informações e a documentação enviadas ao Conselho. A exigência para autorização restringiu-se ao preenchimento de uma série de formulários, na forma de um projeto, que seriam submetidos à apreciação do Conselho. Não havia necessidade de qualquer investimento prévio por parte das instituições. O Conselho estabeleceria o prazo e deveria acompanhar a execução do projeto. Entre 1972 e 1973, o Conselho estabeleceu que novas diretrizes deveriam conduzir o processo de expansão,

envolvimento dos técnicos da SESU com a instituição pleiteante.” (XAVIER apud KLEIN, 1992).

¹⁴¹ Para aprofundamento a respeito dos critérios estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação para autorização e reconhecimento dos cursos superiores, ver: Fonseca (1992) e Sampaio (2000). Sobre os pareceres, resoluções e portarias do Conselho Federal de Educação de 1963 a 1974, aqui mencionados, ver: Carvalho (1975).

entretanto, foram medidas mais “... *de cunho burocrático do que expressaram vontade política de disciplinar o processo de multiplicação das escolas privadas*”. (FONSECA, 1992, p.154).

Nova alteração, solicitada pelo Ministério da Educação, através do Aviso Ministerial nº 1033 de 18/11/74, procurou novamente restringir os pedidos de autorização e regular o processo de expansão. O Parecer nº 4802 de 04/12/74 permitia a apreciação de pedidos de cursos das instituições já autorizadas nos casos prioritários determinados pelo MEC.¹⁴²

A partir dos Pareceres nºs 3491/77 e 3492/77 e da Resolução nº 16/77 houve modificações significativas na direção do endurecimento nos requisitos para funcionamento. A apreciação dos pedidos de autorização passou a ser realizada em duas etapas. A primeira fase consistia na apresentação ao Conselho de uma carta-consulta sobre a oportunidade e a conveniência da abertura de novos cursos, com a apresentação das seguintes informações: identificação e a condição jurídica da instituição; a qualificação e natureza do curso pretendido; a caracterização da área geoeducacional e sua localização; a justificativa da necessidade social do curso e a capacidade patrimonial e econômico-financeira. A segunda fase envolvia a apresentação de um projeto que deveria conter: a organização curricular; a qualificação e o regime de trabalho dos docentes; o número de vagas; a sistemática de organização das turmas e turnos; a organização administrativa; a disponibilidade de recursos materiais e o planejamento econômico-financeiro.

No período de 1977 a 1984, novas mudanças foram operadas no perfil de atuação do Conselho Federal de Educação. A política educacional, sinalizada pelo Ministério da Educação, foi destinada ao reordenamento do processo de expansão. A pressão de parcela da sociedade civil, que denunciava o crescimento indiscriminado do ensino superior, e o esgotamento do crescimento econômico poderiam ser condicionantes das novas diretrizes.

¹⁴² Os cursos prioritários eram aqueles relacionados à formação de recursos humanos, tais como: formação de professores de 1º e 2º graus; cursos na área de saúde (exceto medicina), de tecnologia e de ciências exatas e naturais e cursos que, embora não diretamente voltados para o mercado de trabalho, apresentem um alto padrão de ensino e pesquisa. (Cf. FONSECA, 1992).

O MEC passou a interferir diretamente na atuação do Conselho, quando suspendeu, pelo Decreto nº 86.000/81, a criação de novos cursos de graduação e de estabelecimentos de ensino superior ao longo do ano. O Decreto nº 87.911/82 definiu critérios gerais para permitir a reabertura de cursos e estabelecimentos, formalizados pelo Parecer nº 647/83. O critério de etapas da Resolução nº 16/77 foi mantido, concomitantemente, à comprovação da satisfatória escolarização de 1º e 2º graus.¹⁴³ A legislação teve vigência até o final do último governo militar.

Os dados da tabela III.12 sugerem que a evolução no número de pedidos autorizados pelo Conselho Federal de Educação seguiram as alterações nos critérios para funcionamento dos cursos. Nos dois primeiros anos do funcionamento do Conselho, o total de pedidos autorizados foi de 83%, sendo que os pedidos dobraram de um ano para o outro. No ano subsequente, após o estabelecimento dos primeiros critérios, houve uma queda abrupta nos pedidos autorizados. De 1965 a 1972, a parcela de pedidos que foram efetivados cresceu bastante, chegando a mais de 90% em 1971. Nova mudança de critérios em 1972, simplificando as exigências manteve o patamar de mais de 60% de aprovações. A sinalização e ingerência do Ministério da Educação em 1974, visando restringir o crescimento de estabelecimentos superiores, surtiu efeito a partir de 1976 e os requisitos mais rigorosos estabelecidos em 1977, impediram que a maior parte dos pedidos de funcionamento fosse aprovada.

¹⁴³ Os três critérios básicos eram: as necessidades de 1º e 2º graus serem atendidas plenamente; a necessidade social e a efetiva disponibilidade de meios para atender à instalação, à manutenção e ao funcionamento dos cursos. Os Pareceres nºs 206/83, 227/83 e 226/83, respectivamente, interpretaram cada um dos critérios básicos estabelecidos pelo MEC. (cf. FONSECA, 1992).

Tabela III.12
Cursos autorizados pelo Conselho Federal de Educação

Anos	Total de Pedidos	Cursos Autorizados	(%) de Autorizações
1962	12	10	83%
1963	24	20	83%
1964	32	11	34%
1965	30	19	63%
1966	57	45	79%
1967	63	33	52%
1968	154	118	77%
1969	135	87	64%
1970	118	104	88%
1971	190	172	91%
1972	321	278	87%
1973	143	88	62%
1974	147	95	65%
1975	137	86	63%
1976	137	49	36%
1977	30	15	50%
1978	132	2	2%
1979	257	33	13%
1980	587	64	11%

Fonte: Sampaio (2000, p.396).

O Conselho Federal de Educação, estabelecendo e modificando critérios de permissão para funcionamento dos estabelecimentos isolados, exerceu função fundamental no processo de expansão destes, inclusive de forma contraditória aos propósitos de racionalização burocrática da Reforma Universitária.

As informações contidas na tabela III.13, sobre as instituições de ensino superior, relevam que, durante o período de 1971 a 1984, as universidades tanto federais como privadas pouco cresceram, enquanto as estaduais e municipais decresceram no mesmo período.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Entre 1960 e 1970 não havia dados desagregados por natureza institucional tanto para cursos como para instituições de ensino superior.

TABELA III.13
Universidades por Natureza Institucional e Dependência Administrativa

Anos	Total	Públicas				Privadas	Participação no Total	
		Total	Federal	Estadual	Municipal		Públicas/ Total	Privadas/Total
1971	64	48	31	13	4	16	75,0%	25,0%
1972	65	46	31	12	3	19	70,8%	29,2%
1973	57	37	29	7	1	20	64,9%	35,1%
1974	57	36	30	6	0	21	63,2%	36,8%
1975	58	38	30	6	2	20	65,5%	34,5%
1976	61	40	30	8	2	21	65,6%	34,4%
1977	62	41	30	9	2	21	66,1%	33,9%
1978	65	44	32	10	2	21	67,7%	32,3%
1979	65	44	32	10	2	21	67,7%	32,3%
1980	65	45	34	9	2	20	69,2%	30,8%
1981	65	45	34	9	2	20	69,2%	30,8%
1982	67	47	35	10	2	20	70,1%	29,9%
1983	67	47	35	10	2	20	70,1%	29,9%
1984	67	47	35	10	2	20	70,1%	29,9%

Fonte: Anuário Estatístico do IBGE, 1972 - 1991

* Não existem dados disponíveis anteriores a 1971

A evolução numérica dos estabelecimentos isolados federais e particulares somente pode ser compreendida à luz do maior ou menor rigor na determinação do Conselho Federal de Educação quanto aos critérios de autorização para funcionamento. Entre 1971 e 1974, período de relativa flexibilidade nos critérios, estes estabelecimentos apresentaram uma tendência de crescimento. Uma ressalva deve ser feita para evolução entre 1973 e 1974, quando ambos decresceram, porém a queda nos federais foi significativa, fato que os conduziu a um patamar inferior aquele do início do período. A ampliação dos requisitos para abertura de estabelecimentos somente teve repercussão em 1977, quando o total de unidades particulares caiu e o de unidades públicas manteve-se constante. Esta tendência permaneceu até 1984, face às novas exigências que visaram restringir e até mesmo proibir a criação de novos cursos e estabelecimentos.

O produto final da atuação do Conselho produziu certa estabilidade numérica nos estabelecimentos federais. Enquanto os estabelecimentos privados, apesar das medidas restritivas e de oscilações anuais, cresceram em torno de 40% no período.

TABELA III.14
Estabelecimentos Isolados de Ensino Superior por
Natureza Institucional e Dependência Administrativa

Anos	Total	Públicos				Privados	Participação no Total	
		Total	Federal	Estadual	Municipal		Públicos/Total	Privados/Total
1971	555	136	22	67	47	419	24,50%	75,50%
1972	636	135	24	62	49	501	21,23%	78,77%
1973	800	189	27	78	84	611	23,63%	76,38%
1974	778	168	18	73	77	610	21,59%	78,41%
1975	803	178	16	76	86	625	22,17%	77,83%
1976	876	179	25	69	85	697	20,43%	79,57%
1977	867	176	25	76	75	691	20,30%	79,70%
1978	828	186	22	53	111	642	22,46%	77,54%
1979	822	173	25	64	84	649	21,05%	78,95%
1980	817	155	22	44	89	662	18,97%	81,03%
1981	818	221	25	69	127	597	27,02%	72,98%
1982	812	218	24	70	124	594	26,85%	73,15%
1983	801	206	25	69	112	595	25,72%	74,28%
1984	780	191	18	64	109	589	24,49%	75,51%

Fonte: Anuário Estatístico do IBGE, 1972 - 1991

* Não existem dados disponíveis anteriores a 1971

O ensino privado adquiriu a superioridade no número de matrículas a partir de 1971 e, no mesmo ano, as vagas em estabelecimentos isolados superaram aquelas em universidades. Esta combinação permite concluir que o processo extensivo de crescimento de vagas foi conduzido pelos estabelecimentos isolados particulares.

Em suma, o processo de expansão do ensino superior privado foi sustentado pela atuação conjunta de instrumentos financeiros e institucionais criados posteriormente à Reforma Universitária. Quando avaliados em separado, percebem-se diferenças relevantes na efetividade de cada mecanismo.

As transferências orçamentárias desempenharam papel fundamental no financiamento da atividade educacional privada apenas na primeira fase do processo de expansão. A partir das reformas no padrão de financiamento público e privado instituídas pelo PAEG, este instrumento perdeu importância sendo substituído por formas mais sofisticadas de financiamento.

Com relação aos incentivos fiscais, devido ao curto período de sua existência e a dificuldade na adequação aos requisitos exigidos, não seria possível avaliar a sua efetividade. Já a imunidade tributária teve um peso essencial nas três fases posteriores à reforma, à medida que esta reduziu, de modo significativo, os custos da firma privada e estimulou o crescimento exponencial da receita operacional bruta, do ativo imobilizado e da folha de pagamento. Em relação aos

demais mecanismos, foi aquele que abarcou a maior parte das instituições privadas de terceiro grau e apresentou a maior abrangência temporal, tornando-se a medida mais eficaz de política setorial de incentivo ao crescimento intensivo.

Quanto aos fundos, programas e projetos, o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) foi pouco efetivo, devido ao fato de ser sido muito pulverizado, já que destinado a todos os níveis de ensino. Já os Programas de Crédito Educativo e de Auxílio às Instituições não-Federais sustentaram a firma educacional nas fases de desaceleração e crise econômica.

Por último, a atuação do Conselho Federal de Educação foi fundamental, principalmente nos dois períodos posteriores à reforma, por meio da permissividade da expansão extensiva dos estabelecimentos privados. O resultado direto do mecanismo institucional foi a confirmação da trajetória ascendente das matrículas em estabelecimentos isolados privados.

Considerações Finais

No início dos anos 60, o sistema de ensino superior vivenciava um sério impasse. O crescimento da oferta não acompanhava as demandas potencial e efetiva por vagas. A pressão crescente da demanda reprimida a fim de ingressar no terceiro grau gerava insatisfação da classe média, instabilidade e falta de consenso político. A dinâmica da expansão do ensino parecia insuficiente na visão consensual dos tecnocratas do Ministério da Educação e dos consultores internacionais e dos demais atores sociais e institucionais diante do objetivo de retomada do crescimento econômico.

A trama de interesses formada em torno da reformulação do sistema de ensino superior concentrou-se na resolução da insuficiência de capital humano e do excesso de pleiteantes, dentro dos princípios da expansão com contenção.

Em linhas gerais, a Reforma Universitária atingiu grande parte dos objetivos propostos. O problema dos excedentes foi solucionado pelas alterações nos exames vestibulares, a movimentação política foi controlada e foi possível manter o consenso e o apoio frágil e parcial da classe média, principalmente, após a

repressão do movimento estudantil.

As medidas direcionadas à formação de recursos humanos para o mercado de trabalho, alinhadas com a Teoria do Capital Humano e os preceitos da Aliança para o Progresso, em parte, foram implementadas.

Aquelas medidas voltadas para a expansão das matrículas com contenção de gastos foram, na sua maioria, concretizadas com sucesso. A principal exceção foi a constituição da Universidade como estrutura burocrática racionalizadora. O crescimento extensivo das matrículas, disseminado em estabelecimentos isolados, prejudicou o planejamento e a organização do processo de expansão, comprometendo a produtividade do sistema. Mesmo assim, o incremento anual de matrículas atingiu patamares impressionantes dentro das instituições já existentes, principalmente no ensino privado.

A indagação a respeito da prioridade do setor educacional foi respondida através da observação dos gastos orçamentários. Este recurso analítico revelou a desobrigação do Governo Federal em sustentar o processo de expansão em suas instituições. Como saída para crise do sistema universitário, a escolha foi o estímulo financeiro e institucional à iniciativa privada.

Ao longo dos governos militares, o comportamento da demanda por matrículas foi determinado pela variação no nível de atividade econômica e na renda real, enquanto, a trajetória de crescimento privado da oferta sofreu a influência, também, das modificações institucionais associadas às alternativas de incentivo governamental. A atuação conjunta destes fatores permite entender os rumos da expansão intensiva e extensiva de matrículas e estabelecimentos.

A associação direta entre cada um desses mecanismos e os resultados da Reforma parece ser insuficiente e fator limitante da compreensão mais abrangente deste fenômeno. Em cada etapa deste processo é possível perceber a ação e reação governamental, em face das demandas do sistema educacional e das restrições do ambiente econômico e político.

Quando avaliados em separado, verificam-se diferenças relevantes quanto à efetividade de cada um deles. Na primeira fase do processo de expansão (1960/67), as transferências orçamentárias desempenharam papel fundamental no

financiamento da atividade educacional, mas perderam importância a partir das alterações na estrutura de financiamento introduzidas pelo governo militar.

A partir daí, a renúncia fiscal, no que tange à imunidade e isenção tributárias, teve um peso essencial nas três fases posteriores à reforma. Este mecanismo foi aquele que apresentou a maior abrangência temporal e amplitude como medida de política setorial de crescimento intensivo, favorecendo a maior parte das escolas privadas de ensino superior.

Os fundos e programas estiveram distantes do mesmo alcance, servindo apenas como medidas paliativas. O financiamento através do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) foi pouco efetivo, devido ao fato de ter sido muito disperso. O Programa de Crédito Educativo e o Programa de Auxílio às Instituições não-Federais, o primeiro com efeitos sobre a demanda efetiva e sobre a redução da inadimplência e desistência e o segundo como incentivo financeiro mais acessível às firmas educacionais, surgiram, apenas, nas fases de desaceleração e crise econômica.

Por fim, o mecanismo institucional do Conselho Federal de Educação contribuiu, sobremaneira, para sustentar e conduzir o ritmo do processo de expansão, no que tange aos estabelecimentos. O resultado deste instrumento, contrariando os preceitos de racionalização e produtividade, foi a confirmação da trajetória ascendente das matrículas de forma extensiva, localizadas, principalmente, em estabelecimentos isolados.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa procurou examinar o processo de expansão privada do ensino superior, principalmente, após a Reforma Universitária de 1968. A hipótese que norteou o trabalho foi a existência de um conjunto complexo de mecanismos de financiamento e institucionais que sustentaram o incremento do setor particular. Vale ressaltar alguns pontos, que permitiram compreender este processo.

O primeiro capítulo cumpriu o papel de delinear o “pano de fundo” teórico e o contexto histórico subjacentes à Reforma Universitária e à expansão do ensino privado. Dentre os elementos condicionantes destacou-se, inicialmente, o debate econômico internacional sobre a questão do desenvolvimento. Esta discussão teórica, recolocada aos países subdesenvolvidos, foi empregada nesta dissertação com a finalidade de compreender o ambiente no qual as diversas opções de políticas públicas estavam colocadas em jogo. Ficou evidente a importância da Teoria dos Estágios do Desenvolvimento Econômico no discurso e na prática assumidos pelos países periféricos. Em contraste, a visão crítica da Teoria da Dependência serviu, no escopo deste trabalho, em dois aspectos. Em primeiro lugar, mostrar que estava presente na discussão o alerta de que seria possível conciliar o crescimento econômico e a manutenção da dependência. Em segundo lugar, indicar o reconhecimento, no plano teórico, de que as decisões políticas teriam que levar em conta tanto os interesses internos como externos.

A seguir, o capítulo enveredou para a relação entre desenvolvimento e educação. A abordagem dominante à época foi a Teoria do Capital Humano. Nesta perspectiva, a superação do subdesenvolvimento implicava o incremento no investimento em capital humano. Em outras palavras, a saída consistia em ampliar as oportunidades e o acesso à escolaridade formal, e, principalmente, ao ensino superior.

A presença marcante da Teoria do Capital Humano não impediu que esta sofresse severas críticas, tanto no que diz respeito à relação entre educação, distribuição de renda e mobilidade social como no que tange à articulação entre aumento do grau de escolaridade e a superação do subdesenvolvimento.

Além dos aspectos teóricos, o capítulo procurou analisar o conjunto de condicionantes políticos, econômicos, de origem interna ou externa, que embasaram a formulação da política educacional brasileira.

No contexto externo, a Guerra Fria e os novos laços de dependência, fortalecidos pela Aliança para o Progresso, após a Revolução Cubana, estabeleceram metas quantitativas de expansão do sistema educacional latino-americano e reforçaram o discurso da necessidade de recursos humanos apropriados ao desenvolvimento econômico.

No país, a tomada de poder pelo regime militar significou a ascensão do grupo de interesses vinculado ao capital estrangeiro, que teve na figura do IPES um legítimo representante. Esta articulação civil-militar confirmou a trajetória de alinhamento aos preceitos da Carta de Punta Del Este e o compromisso com a política externa norte-americana.

Este duplo contexto associado à interação entre uma perspectiva linear do desenvolvimento - as etapas de Rostow - e uma abordagem que tratava a questão educativa a partir das condições de financiamento e das decisões individuais dos agentes quanto à maximização intertemporal de seus rendimentos, constituíram o cenário sob o qual a peça da Reforma Universitária foi orquestrada.

É importante notar que os programas governamentais, pós-64, tiveram como prioridade, pelo menos do ponto de vista retórico, a educação superior. Até mesmo porque, a doutrina da segurança nacional, um dos alicerces do regime militar, pressupunha, para seu pleno funcionamento, a melhoria do perfil distributivo da população, uma vez que a democratização do acesso resolveria tanto a questão do desenvolvimento como o problema da contenção dos movimentos sociais.

O sistema de ensino superior apresentava entraves à construção do binômio desenvolvimento/segurança nacional. A demanda reprimida por vagas no ensino superior pressionava e desestabilizava politicamente o frágil equilíbrio de forças do regime militar. Ao final dos anos 60, o aumento da desigualdade entre os rendimentos do trabalho e o senso comum de que maiores níveis de escolaridade acarretariam, necessariamente, salários mais elevados, amplificaram a chamada

crise dos excedentes. A solução coerente com a visão acima descrita consistia em estimular a expansão da oferta de vagas intensiva e extensivamente. Contudo, as dificuldades pelas quais passava a economia brasileira, e os diagnósticos apresentados pela tecnocracia estatal, apontavam para uma saída que desonerasse o Estado deste gasto social.

A partir destas condições, a iniciativa privada seria, então, convocada a participar do incremento no número de estabelecimentos e matrículas. A maneira pela qual ocorreu esta participação foi produto da trama política delineada em torno do projeto de Reforma Universitária.

A metodologia de Arena, Atores, Interesses e Recursos de poder, empregada no segundo capítulo, cumpriu o papel de mapear a dinâmica política responsável pelas alterações no quadro institucional que circunscrevia o sistema de ensino superior brasileiro.

Na Arena Decisória Central do Ensino Superior, havia um consenso a respeito dos problemas inerentes ao sistema de ensino superior quanto à ineficiência no atendimento. O projeto de reforma educacional delineou-se através do diagnóstico comum a respeito da crise dos excedentes e da insuficiência de capital humano voltado para o processo de industrialização e crescimento econômico. O conjunto de atores manifestou-se favoravelmente à expansão de vagas no ensino superior. Entretanto, as propostas para solucioná-lo foram divergentes, principalmente, quanto ao papel da iniciativa privada neste processo.

Os atores influenciaram, com recursos de poder diferenciados, o resultado final da privatização da oferta através de manifestações públicas ou documentais, bem como por meio da pressão política exercida sobre o Parlamento e demais foros decisórios. É possível dividi-los em três grupos: aqueles que se encontravam diretamente atrelados às atividades burocráticas do Estado; aqueles que, a despeito de sua relação com a burocracia, imiscuíam seus interesses com os do meio acadêmico e aqueles que não possuíam vínculos explícitos ou diretos com as instituições de governo e que poderiam ser identificados como representantes da sociedade civil.

No primeiro grupo, a reestruturação do sistema teve como principal

condutor a burocracia instalada no Ministério do Planejamento que, em cooperação com os especialistas em educação, nacionais e estrangeiros, foram responsáveis pela elaboração das propostas subsidiárias ao projeto legislativo. Cabe notar que neste grupo de atores, o MEC teve apenas um papel coadjuvante nos rumos da política educacional.

No segundo grupo, é possível destacar a participação do CRUB e do CFE, órgãos com relativa independência e dotados de certa ambigüidade. Ao mesmo tempo em que foram membros conveniados aos acordos MEC/USAID, assumindo, portanto, posições alinhadas aos atores institucionais, em outras ocasiões seus conselheiros manifestavam-se publicamente em consonância às aspirações do movimento acadêmico.

Por fim, em pólos opostos, estiveram os atores sociais IPES e UNE. O primeiro dotado de recursos financeiros, institucionais e ideológicos, exercia sua influência tanto no interior do Estado como pelos meios de comunicação e pressão sobre o Poder Legislativo. O segundo, cujo recurso de poder institucional fora privado quando de sua exclusão do Fórum Universitário, contou apenas com seu atributo ideológico. Sua influência foi exercida pela pressão sobre o Congresso Nacional, mas, sobretudo, através da mobilização popular.

Do amplo corpo legislativo que compôs a Reforma Universitária, é possível evidenciar três pontos para a compreensão dos aspectos centrais da reforma. Em primeiro lugar, o jogo de interesses girava em torno da urgência na resolução da crise dos excedentes, cuja saída estava em expandir o sistema. Em segundo lugar, o crescimento das instituições particulares, a criação de mecanismos de financiamento direcionados ao setor privado, bem como a extinção da gratuidade, representaram a opção política para resolver esta questão. Por fim, a expansão pela via privada estava em sintonia com o contexto político interno e externo.

A política educacional acabou expressando uma solução de consenso entre os interesses dos distintos segmentos da sociedade civil e aqueles da tecnocracia estatal. Tal fato torna-se evidente, na medida em que as forças políticas que se empenharam na “privatização” do ensino superior aceitaram a acomodação de interesses minoritários quanto à manutenção da gratuidade no ensino oficial.

O último capítulo tratou da principal questão deste trabalho, qual seja, a investigação da trajetória do processo de expansão privada e a compreensão dos fatores de estímulo e de sustentação ao longo dos governos militares.

Procurou-se avaliar, inicialmente, as medidas administrativas que tentavam responder aos três objetivos da reforma: o problema dos excedentes, a insuficiência de capital humano e a resolução de ambos por meio da expansão com contenção. Uma série de medidas administrativas foram implementadas, com maior ou menor grau de efetividade, procurando amenizar a crise do sistema de ensino superior. Em última instância, tornou-se inevitável expandir a oferta de vagas intensiva e extensivamente.

A pergunta seguinte sobre a prioridade do setor educacional foi respondida através da observação dos gastos orçamentários. Os dados revelaram a desobrigação do Governo Federal em sustentar o processo de expansão em suas instituições. Como saída para a crise institucional do sistema de ensino superior, a escolha foi o estímulo financeiro e institucional à iniciativa privada.

A investigação mostrou que a meta oficial foi alcançada. Ocorreu uma mudança nos patamares anuais de crescimento das matrículas vis à vis o período anterior a 1968. Além disso, o ritmo do crescimento foi bastante assimétrico, observando uma elevação mais que proporcional das matrículas em instituições particulares relativamente às públicas. Mas, contrariamente aos preceitos da reforma, o incremento do número de instituições ocorreu através dos estabelecimentos isolados, implicando em perda de produtividade do sistema educacional.

A evolução deste processo não se deu de forma contínua e exponencial durante todo o período investigado. É possível dividi-lo em quatro fases. A primeira, de 1960 até 1967 (pré-reforma), caracterizou-se por um comportamento semelhante na evolução tanto das matrículas públicas quanto privadas, com o predomínio de vagas no sistema oficial. Na segunda fase, houve uma explosão da oferta privada e a continuidade da trajetória das matrículas públicas. Nesta etapa, o setor particular passou a predominar no atendimento do sistema. Na fase seguinte, verificou-se um arrefecimento da explosão das vagas, reduzindo a

discrepância entre os dois sistemas. Na última etapa, houve uma inversão da tendência observada anteriormente. A partir de 1979, com a crise econômica, a rede privada de ensino perdeu participação continuamente até 1984, porém conservou a supremacia relativamente ao sistema oficial.

A trajetória da expansão privada não pode ser entendida apenas pelos determinantes da demanda. O trabalho mostrou que a constituição dos mecanismos de incentivos implementados após a Reforma Universitária favoreceu o setor privado e estes tiveram peso significativo na expansão das matrículas. As transferências orçamentárias, que foram o principal instrumento de incentivo no período anterior a 1968, perderam importância e foram paulatinamente substituídas, por programas específicos de transferência de recursos diretos (PANF) e indiretos (PCE) e por renúncia fiscal. Este instrumento de financiamento indireto, característico da gestão dos recursos públicos durante o Regime Militar, foi fundamental para o crescimento intensivo dos estabelecimentos de ensino e, ao mesmo tempo, permitiu que os impactos das restrições do ambiente econômico fossem amenizados. A imunidade e isenção fiscais possibilitavam à firma educacional alcançar uma rentabilidade bastante superior àquela que poderia ser obtida em condições normais.

O conjunto de mecanismos financeiros de apoio ao capital privado atuou no sentido de fazer cumprir a decisão política do governo militar de crescimento das vagas no ensino superior através das escolas particulares. Os benefícios concedidos ampliaram o lucro e reduziram o risco da atividade, dando segurança ao capital privado para ampliar o número de matrículas. Além disso, a regulamentação institucional do Conselho Federal de Educação facilitou a consecução deste objetivo ao aprovar um número bastante elevado dos pedidos de abertura de novas escolas e cursos que haviam sido encaminhados à avaliação. Para tanto, as alterações nos critérios de autorização para funcionamento das unidades de ensino cumpriram papel importante e possibilitaram o incremento extensivo de vagas nos estabelecimentos isolados. Sem dúvida, este mecanismo institucional explicou, em grande medida, a evolução das matrículas no ensino superior privado.

Em suma, o incremento acelerado das matrículas, cursos e estabelecimentos, bem como as mudanças na estrutura administrativa da universidade, retrataram o compromisso do regime militar com os interesses das forças políticas externas e internas que o legitimaram. O comportamento da oferta de ensino superior brasileiro, principalmente no sistema particular, permite concluir que, sob o critério quantitativo, a Reforma Universitária de 1968 foi bem sucedida. O produto final foi a privatização e a proliferação de vagas nos estabelecimentos isolados por meio do suporte financeiro e institucional proporcionados pelo Governo Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Livros e Artigos:

ALVES, João Roberto Moreira. *Imunidade Tributária das Instituições de Educação*. São Paulo: Edicon, 1981.

ALVES, Márcio Moreira. *Beabá dos Mec-Usaid*. Rio de Janeiro: Gernasa, 1968.

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil*. (1964-1984). 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens de Nosso Tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ASSAF NETO, Alexandre. *Estrutura e Análise de Balanços: Um enfoque econômico-financeiro*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

ATCON, Rudolph. *Rumo à Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura. 1966.

BANDEIRA, Moniz. *O Governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BARROS, Hélio. Fontes de Financiamento ao Ensino Privado: A Pesquisa e a Pós-graduação. In: CASTRO, Claudio de Moura, MENDES, Candido. *Qualidade, Expansão e Financiamento do Ensino Superior Privado*. Rio de Janeiro: ABM Educam, 1984.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. Dependência: da teoria à prática. Transcrição da intervenção oral, revista pelo autor. *Estudos Avançados – USP*, São Paulo, n. 37, set/dez 1999.

BERGER, Manfredo. *Educação e Dependência*. Porto Alegre: Difel, 1976.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Ideologia e Desenvolvimento: Brasil, 1930-1964. In: Loureiro, Maria Rita. (Org.). *50 Anos de Ciência Econômica no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRAGA, Ronald. O MEC e o Poder. *Revista Educação Brasileira*, Brasília, n. 13, p. 87-110, 2º sem. 1984.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1973.

CAMPANHOLE, Adriano, CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil: Compilação e atualização dos textos, notas, revisão e índices*. 9. ed. São Paulo:

Atlas, 1986.

CARDOSO, Fernando Henrique, FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*: ensaio de interpretação sociológica. 7. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1975.

CARVALHO, Guido Ivan (org.) *Ensino Superior*: Legislação e Jurisprudência. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1975. 4 v.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *O Processo de Gasto Público na Área de Educação no Brasil*: O Ministério da Educação e Cultura nos anos 80. 1997. Tese (doutorado em Economia). Instituto de Economia - UNICAMP. Campinas.

CASTRO, José Nivalde de. *Gastos da União com o Ensino Superior no Brasil: 1970 - 1990*. 1997. Tese (doutorado em Educação). Faculdade de Educação - UFRJ. Rio de Janeiro.

CORREIA, Adelino. *Curso Extensivo de Contabilidade Geral*. Santos: Alecrim, 1999.

COVRE, Maria de Lourdes M. *A Fala dos Homens*: Análise do Pensamento Tecnocrático 64-81. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CUNHA, Luiz Antônio. O "Milagre Brasileiro" e a Política Educacional. *Argumento*. Rio de Janeiro, nº 02, p. 45-54, 1973.

_____. A Expansão do Ensino Superior: Causas e Consequências. *Debate e Crítica*, São Paulo, nº 5, p. 27-57, mar. 1975.

_____. *A Universidade Crítica*: o ensino superior na República Populista. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

_____. *Educação e Desenvolvimento Social no Brasil*. 8. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1985.

_____. Ensino Superior: A Gratuidade Necessária. In: _____. (coord.) *Escola Pública, Escola Particular e a Democratização do Ensino*. 3. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

DIAS SOBRINHO, José. Universidade e Classes Médias: Aspectos do caso brasileiro. *Revista Educação e Sociedade*, Cedes, n.4, p. 111-121, set. 1979.

DIAS, Fernando Correia. *Construção do Sistema Universitário no Brasil*. *Memória Histórica do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras*. Brasília, CRUB, 1989.

DREIFUSS, René Armand. *1964: A Conquista do Estado*: Ação Política, Poder e

Golpe de Classe. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

DUTRA, Eloy. IBAD. Sigla da Corrupção. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

ECHEVARRÍA, José Medina. Funções da Educação no Desenvolvimento. Tradução de Luiz Pereira. In: Pereira, Luiz (org.) *Desenvolvimento, Trabalho e Educação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

FERNANDES, Florestan. *Universidade brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

_____. *A Revolução Burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FERREIRA, May Guimarães. *Conselho Federal de Educação: O Coração da Reforma*. 1990. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. UNICAMP. Campinas.

FISHLOW, Albert. Algumas reflexões sobre a política econômica brasileira após 1964. *Revista Estudos Cebrap*, São Paulo, nº 7, p. 7-65, jan/mar 1974.

FONSECA, Dirce Mendes da. *O Pensamento Privatista em Educação*. Campinas: Papirus, 1992.

FORACCHI, Marialice Mencarini. *O Estudante e a Transformação da Sociedade Brasileira*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

FRIGOTTO, Guadêncio. *A Produtividade da Escola Improdutiva: Um (re) Exame das Relações entre Educação e Estrutura Econômico-Social Capitalista*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. *Educação e a Crise do Capitalismo Real*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

_____. *Os Ares do Mundo*. Obra Autobiográfica de Celso Furtado. Tomo III.. São Paulo: Paz e Terra, 1997. 3 v.

GALEANO, Eduardo. *As Veias Abertas da América Latina*. 36. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GARCIA, Pedro Benjamim. *Educação: Modernização ou Dependência?* Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

GERMANO, José Willington. *Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)*. São Paulo: Cortez, 1993.

GOERTZEL, Ted. MEC-USAID: Ideologia de Desenvolvimento Americano Aplicado à Educação Superior Brasileira. *Revista Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, ano III, n. 14, p. 123-137, jul. 1967.

GOLDENSTEIN, Lídia. *Repensando a dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GORDON, Lincoln. *O Progresso pela Aliança*. Rio de Janeiro: Record, 1962.

GOUVEIA, Aparecida Joly. *Democratização do Ensino e Oportunidades de Emprego*. São Paulo: Loyola, 1981.

HANSON, John W., BREMBECK, Cole S. (coords.) Educação e Desenvolvimento. Tradução por Vera Mendonça. São Paulo: Ibrasa, 1969.

HOBBSBAWN, Eric. *Era dos Extremos: O breve século XX. 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

HOROWITZ, David. A Aliança para o Progresso. Tradução por Jessita Nogueira Moutinho. In: PEREIRA, Luiz (Org.) *Perspectivas do Capitalismo Moderno: Leituras de Sociologia do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

HORTA, José Silvério Baia. Expansão do Ensino Superior no Brasil: Mecanismos e Tendências. *Revista de Cultura Vozes*, ano 69, v. LXIX, n. 6, p.29-48, ago.1975.

_____. *Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento Educacional no Brasil: Uma Contribuição à História da Educação Brasileira no Período de 1930-1970*. São Paulo: Cortez, 1982.

_____. A Educação no Congresso Constituinte 1966/67. In: FÁVERO, Osmar (Org.) *A Educação nas Constituintes Brasileiras: 1823 - 1988*. Campinas: Autores Associados, 1996.

IANNI, Octavio. *O Colapso do Populismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

KALVAN, Fábio. *Do Subdesenvolvimento à Dependência: Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso*. Paper apresentado no Programa de Formação de Quadros Profissionais. Cebrap. 2001.

KEYNES, John Maynard. *Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro*. Tradução por Mário R. da Cruz, São Paulo: Atlas, 1982.

KLEIN, Lúcia. Política e Políticas de Ensino Superior no Brasil: 1970-1990. *Documento de Trabalho*, São Paulo, NUPES, n. 2/92.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A Retomada do Crescimento e as Distorções do “Milagre”: 1967-1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana. 1889-1989*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus. 1992.

LANGONI, Carlos Geraldo. *Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1978.

LIMA, Ricardo. Mercado de Trabalho: o capital humano e a Teoria de Segmentação. *Revista de Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, 10 (1), págs. 217 a 272, abr 1980.

MACARINI, José Pedro. A Política Econômica da Ditadura Militar no limiar do “Milagre” Brasileiro: 1967/69. *Texto para Discussão*, Instituto de Economia UNICAMP, Campinas, n. 99. Set. 2000.

MACEDO e SILVA, Antonio Carlos. *Macroeconomia sem Equilíbrio*. Campinas: Vozes. 1999.

MACHADO, Luiz Toledo. A Teoria da dependência na América Latina. *Estudos Avançados – USP*, n. 35, jan/abr 1999.

MANTEGA, Guido. O Pensamento Econômico Brasileiro de 60 a 80: Os Anos Rebeldes. In: Loureiro, Maria Rita. (Org.) *50 Anos de Ciência Econômica no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1997.

MARINI, Ruy Mauro. *Subdesarrollo y Revolución*. México: XXI Editores S.A., 1969.

_____. *Dialética da Dependência*: Uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Organização e apresentação de Emir Sader. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTINS, Carlos Benedito. O novo ensino superior privado no Brasil (1964-1980). In: _____. *Ensino Superior Brasileiro: Transformações e Perspectivas*. São Paulo, 1989.

MARTINS FILHO, João Roberto. *Movimento Estudantil e Ditadura Militar: 1964-1968*. Campinas: Papirus, 1987.

MARTONE, Celso L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). In: Lafer, Betty Mindlin (Org.). *Planejamento no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1973.

MEDEIROS, José Adelino de Souza. *Alcance e Limitações da Teoria do Capital Humano*: Diferenças de Ganhos no Brasil em 1973. São Paulo: Instituto de

Pesquisas Econômicas, 1982.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. A Aplicação de Recursos Financeiros em Educação. Revista de Estudos e Pesquisas em Educação. *Cadernos de Pesquisa São Paulo*, p. 05-15, n. 25, jun 1978.

_____. Financiamento da Educação no Brasil numa Perspectiva Democrática. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, n. 34, p.39-83, ago 1980.

MELLO, João Manoel Cardoso de. *O Capitalismo Tardio*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

MONTEIRO, Maria das Graças Gomes. *Política da Educação do Ensino Superior Brasileiro: Os Recursos Públicos no Ensino Privado: o caso de uma universidade católica*. 1997. Dissertação (mestrado em Educação). UNB. Brasília.

MYINT, Hya. Educação e Desenvolvimento: Um Balanço Teórico. Tradução por Luiz Pereira. In: Pereira, Luiz (Org.) *Desenvolvimento, Trabalho e Educação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

NAU, Henry. *O Mito da Decadência dos Estados Unidos: A Liderança Americana na Economia Mundial na Década de 1990*. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

NEPOMUCENO NETO, Fernando. *O Mecanismo do PIS nas Empresas*. São Paulo: Sociedade Editora Ipanema Ltda, 1971.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. O Estado e a Privatização do Ensino - Mecanismos de Sustentação da Empresa Privada de Ensino. *Revista Educação & Sociedade*, São Paulo, Ano V, nº 15, p. 66-74, 1983.

NICOLATO, Maria Auxiliadora. "A Caminho da Lei 5.540/68". (A participação de diferentes atores na definição da reforma universitária). 1986. Dissertação (mestrado em Educação). UFMG. Belo Horizonte.

OLIVEIRA, Betty Antunes de. *O Estado Autoritário Brasileiro e o Ensino Superior*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1981.

PAIVA, Vanilda. Estado, Sociedade e Educação no Brasil. *Revista Encontros com a Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 22, p.37-58, 1980.

PANORAMA SETORIAL. Ensino Superior. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1999.

POERNER, Arthur José. *O Poder Jovem: História da Participação Política dos Estudantes Brasileiros*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

POLLINI JÚNIOR, Airton Brazil. *Aliança para o Progresso versus o Consenso de Washington*: recomendações dos organismos econômicos internacionais. 1999. Dissertação (mestrado em economia) Instituto de Economia/UNICAMP. Campinas.

RESENDE, André Lara. Estabilização e Reforma: 1964-1967. in: Abreu, Marcelo de Paiva (Org.). *A Ordem do Progresso*: Cem Anos de Política Econômica Republicana. 1889-1989. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus. 1992.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil (1930-1973)*. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

ROSTOW, What Whitman. *Etapas do Desenvolvimento Econômico*: um manifesto não-comunista. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

SAES, Décio. *Classe Média e Política da 1ª República Brasileira. (1889-1930)*. Petrópolis: Vozes, 1975.

SAMPAIO, Helena Maria Sant'Ana. *O Ensino Superior no Brasil: o Setor Privado*. São Paulo: Hucitec, 2000.

SAMPAIO, Plínio de Arruda Jr. *Entre a Nação e a Barbárie*: Os Dilemas do Capitalismo Dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado. Petrópolis: Vozes, 1999.

SANFELICE, José Luís. *Movimento Estudantil: A UNE na resistência ao golpe de 64*. São Paulo: Cortez, 1986.

SARAIVA, Suzana Barros Corrêa. Avaliando as Causas da Extinção do Conselho Federal de Educação (1961-1994). *Ensaio: Avaliação em Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 25, p.339-444, out/dez 1999.

SAYAD, Denysard Alves. O Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970). In: LAFER, Betty Mindlin (org.) *Planejamento no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1973.

SCHLESINGER, Arthur M. Jr. Mil Dias. John Fitzgerald Kennedy na Casa Branca. V.1. Tradução por Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

SILVA, Pedro Luiz Barros. *Limites e Obstáculos à Reforma do Estado no Brasil: A experiência da Previdência Social na Nova República*. 1992. Tese (doutorado em Ciência Política). FFCHL/USP. São Paulo.

SIMONSEN, Mario Henrique, CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A Nova Economia Brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio. 1976.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Castelo a Tancredo*. (1964-1985). 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1988.

SOUZA, Maria Inêz Salgado. *Os Empresários e a Educação: O IPES e a Política Educacional após 1964*. Petrópolis: Vozes, 1981.

TÁPIA, Jorge Rubem Biton. *A Trajetória da Política de Informática Brasileira: (1977-1991): Atores, Instituições e Estratégias*. 1993. Tese (doutorado em Ciência Política). IFCH/USP. São Paulo.

TAVARES, Maria da Conceição, FIORI, José Luís. *(Des)Ajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TODOROV, Maria Silvia Ribeiro. *Origem Sócio-Econômica, Experiência Urbana e Sucesso no Vestibular*. 1977. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Sociais - UNB. Brasília.

TOLEDO, Caio Navarro de. *O Governo de Goulart e o Golpe de 1964*. Editora Brasiliense. São Paulo. 1984.

_____. (org). *1964: Visões Críticas do Golpe: democracia e reformas no populismo*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1997.

UNIVERSIDADES são isentas de ISS e IPTU. *A Tribuna*, Santos, 27 abr. 2000. Caderno A, p.7.

VELHO, Silvia Maria. *Crédito Educativo: a Intenção e os Efeitos*. 1983. Dissertação (Mestrado em Educação). UNB.

VEIGA, Laura da. Os Projetos Educativos como Projetos de Classe: Estado e Universidade no Brasil. (1954-1964). *Educação & Sociedade*, Cedes, n. 11, p.25-71, jan. 1982.

VIEIRA, Sofia Lerche. *O (Dis)curso da (Re)forma Universitária*. Fortaleza: PROED, 1982.

WRIGHT MILLS, Charles. *A Nova Classe Média*(White Collar). Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

XAVIER, Antonio Carlos da Ressureição et al. O Programa de Assistência Financeira do MEC às Instituições de Ensino Superior não-Federais no Período de 1974 - 1980. Uma análise das prioridades e nos critérios. In: MENDES, Candido, CASTRO, Claudio de Moura. (Orgs.) *Qualidade, Expansão e Financiamento do Ensino Superior Privado*. Rio de Janeiro:ABM Educam, 1984.

Documentos:

BRASIL. Decreto-Lei nº 194 de 24 de fevereiro de 1967. Disponível em < www.planalto.gov.br > . Acesso em: nov. 2001.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1572 de 01 de setembro de 1977. Disponível em < www.planalto.gov.br > . Acesso em: nov. 2001.

BRASIL. Lei nº 4131 de 03 de setembro de 1962. Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. Disponível em < www.bacen.gov.br > . Acesso em: mar. 2002.

BRASIL. Lei nº 6.168, de 09 de dezembro de 1974. Cria o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS – e dá outras providências. Disponível em < www.planalto.gov.br > . Acesso em: nov. 2001.

BRASIL. Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências. Disponível em < www.planalto.gov.br > . Acesso em: nov. 2001.

BRASIL. Lei-Complementar nº 8, de 03 de dezembro de 1970. Institui o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público e dá outras providências. Disponível em < www.planalto.gov.br > . Acesso em: nov. 2001.

BRASIL. Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional In: OLIVEIRA, Juarez. (org.). 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Reforma Universitária. Leis, decretos-leis, decretos, portarias, pareceres, resoluções. 1968-1969.[S.l.:s.n.], 1969.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Reforma Universitária: Relatório do Grupo de Trabalho. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 50, nº 111, 1969.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Estatísticas da Educação Nacional. 1960-71. Brasília, 1972.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Serviço de Estatística da Educação e Cultura (SEEC). Estatísticas da Educação Nacional. 1980-1998. Disponível em < www.inep.gov.br > . Acesso em: mar. 2000.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Reforma Universitária. Expansão do Ensino Superior e Aumento de Recursos para a Educação. Relatório da Subcomissão especial do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária. [s.n.], Brasília, 1968.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Relatório da equipe de assessoria ao planejamento do ensino superior: acordo Mec-Usaid. EAPES. (Acordo MEC – USAID). [s.n.], Rio de Janeiro. 1968.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. A Educação nas Mensagens Presidenciais. (1890-1986). Vol. II.. INEP, Brasília, 1987.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Inspeção Geral de Finanças. *Balanco Geral da União*. Brasília, 1960 a 1984.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Inspeção Geral de Finanças. *Proposta Orçamentária*. Brasília, 1960 a 1984.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-66, Síntese, *EPEA*, Rio de Janeiro, nº 1, 1965.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Programa Estratégico de Desenvolvimento. 1968-1970. *Fundação IBGE*, Guanabara, 1969.

BRASIL. Secretaria de Articulação e Estudos de Planejamento. Retrato Brasil. 1970-1990. MEC, Brasília.

ESTATÍSTICAS da Educação Básica no Brasil. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em out. 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (IBGE). *Anuário Estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, 1960 a 1984.

INSTITUTO NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. (INPS). Consolidação da Previdência Social. v.I. 9. ed. São Paulo: Mapa Fiscal Editora, 1976.

IPEA. PIB. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br> Acesso em mar. 2001.

IPES/GB – PUC/RJ. *A Educação que nos convém*. Fórum organizado pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais. Rio de Janeiro: APEC, 1969.

OEA. Comissão Brasileira da Aliança para o Progresso. Aliança para o Progresso. Declaração aos Povos da América. Documentos oficiais emanados da Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social no Nível Ministerial. Fortaleza: Imprensa Universitária do Ceará, 1964.

RELATÓRIO MEIRA MATOS. *Revista Paz e Terra*, Rio de Janeiro n. 09, p. 199-242, 1969.

SANTOS. Lei nº 3.750 de 20 de dezembro de 1971. Código Tributário do Município de Santos e dá outras alterações. *Diário Oficial do Município*. 1972.

ANEXO ANALÍTICO

Este anexo pretende explicar como se obtiveram os dados constantes da Tabela III.7. As Transferências às Instituições Privadas são formadas pela soma, a cada ano, do valor das verbas federais, via Orçamento Geral da União, diretas (despesas correntes e de capital) e indiretas (bolsas de estudo) às instituições privadas de ensino superior.

A principal dificuldade encontra-se na diversidade de classificação das despesas orçamentárias, não permitindo total precisão dos valores encontrados. Entretanto, os dados obtidos demonstraram uma certa tendência por período estudado, sem qualquer discrepância ou incongruência.

No início da década de 60 havia discriminação de recursos para cada estabelecimento de ensino superior, enquanto que posteriormente ao golpe militar, o grau de detalhamento da despesa foi menor, informando a destinação de recursos a instituições de ensino superior não federais, incluindo os gastos federais com as instituições estaduais e municipais.

Diante da diversidade de códigos e rubricas, torna-se necessário à adoção de alguns critérios de classificação para cada período:

1960 a 1964: Despesas Ordinárias: verba 2 - Transferências - Consignação 1 - Auxílios e Subvenções;
- Despesas de Capital: verba 3 - Desenvolvimento Econômico e Social - Consignação 1 - Serviços em Regime Especial de Financiamento e Consignação 2 - Dispositivos Constitucionais.

De 1960 a 1962, as verbas estão discriminadas por Estado no BGU, encontrando-se discriminadas apenas na Proposta Orçamentária, o que dificulta estabelecer o valor correto direcionado a cada uma delas. É importante considerar que nas rubricas acima estão incluídas também as transferências ordinárias e de capital a instituições públicas federais (exceto os Estabelecimentos de Ensino Superior sob a Administração Direta da União), estaduais e municipais. Já nos anos de 1963 e 1964 há discriminação das verbas no orçamento individualizadas por estabelecimento de ensino superior.

1965 a 1967: neste período há completa discriminação das verbas por estabelecimento de ensino superior. A partir de 1965, o Orçamento Geral da União passou a ser regido pela Lei n. 4320 de 17 de março de 1964,¹⁴⁴ cujo objetivo era a criação de normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Neste trabalho foram selecionadas as seguintes verbas de acordo com Anexo nº. 4 da Lei nº 4320/64:

- Despesas Correntes (3000) - Transferências Correntes (3200) - Subvenções Sociais (3210) - Instituições Privadas (3215) e Diversos (3216) Despesas com escolas e faculdades de enfermagem e serviço social e subvenções para aperfeiçoamento do ensino superior e Recursos a Educandos (3295) na forma de bolsas de estudos.

- Despesas de Capital (4000) - Transferências de Capital (4300) - Auxílios para obras (4320) - Entidades Privadas (4324); Auxílios para Equipamentos e Instalações (4330) - Entidades Privadas (4334); Auxílio para Material Permanente (4340) - Entidades Privadas (4344); Auxílios para Inversões Financeiras (4350) - Entidades Privadas (4354) e Contribuições Diversas (4360) - Entidades Privadas (4364).

1968 a 1978 : No Orçamento Geral da União passaram a constar apenas os códigos do elemento ou categoria econômica (3210, 3279, 4330 e 4340) e o código do programa. Verificando os respectivos códigos nas Propostas Orçamentárias, procurou-se selecionar aqueles direcionados a ensino superior privado. De 1968 a 1970, foram selecionados os vários programas para os estabelecimentos privados de ensino superior, além de “Bolsas de Estudos” e programas de “Incremento de matrículas do Ensino Superior”.

No período de 1971 a 1978, verifica-se o menor grau de discriminação relativamente aos demais intervalos temporais. Selecionou-se o programa “Convênio para incremento de Matrículas - Decreto-Lei n. 405/68” (existente até 1974) e o programa de “Bolsa de Estudos” (existente até 1971) e como rubrica

¹⁴⁴ Ver a este respeito: Machado, J. e Teixeira Machado Jr. A Lei 4320 Comentada. 2. ed. Rio de

principal o programa “Assistência Técnica e Financeira a Estabelecimentos de Ensino Superior não-Federais” substituído a partir de 1973 pelo programa “Assistência Financeira a Entidades - Instituições Universitárias não Federais”. Este, porém, apresentava certo grau de imprecisão, pois incluía também as verbas orçamentárias federais destinadas às instituições estaduais e municipais.

1979 a 1984: Por meio da Portaria nº 15 de 20/06/78, da Secretaria de Orçamento e Finanças e da Secretaria do Planejamento da Presidência da República, o anexo nº 4 da lei nº 4320/64 sofreu alteração nos códigos orçamentários.¹⁴⁵

Neste período passaram a ser selecionadas as seguintes rubricas:

- Despesas Correntes (3000) - Transferências Correntes (3200) - Transferências a Instituições Privadas (3230): Subvenções Sociais (3231) - Subvenções Econômicas (3232), Contribuições Correntes (3233) e Apoio Financeiro a Estudantes (3254).

- Despesas de Capital (4000) - Transferências de Capital (4300) - Transferências a Instituições Privadas (4330): Auxílios para Despesas de Capital (4331) e Contribuições para Despesas de Capital (4332).

No Orçamento Geral da União constavam apenas os novos códigos do elemento ou categoria econômica e o código do programa. Verificando os respectivos códigos nas Propostas Orçamentárias, procurou-se selecionar, por meio da associação entre o elemento de despesa acima e o programa, aqueles direcionados ao ensino superior privado, com maior grau de precisão que nos períodos anteriores, principalmente no programa “Assistência Financeira a Entidades não Federais”. No ano de 1984, acrescentou-se o Programa de Crédito Educativo, que passou a constar como rubrica orçamentária.

Janeiro: IBAM 1974.

¹⁴⁵ Ver a este respeito: Machado, J. e Teixeira Machado Jr. A Lei 4320 Comentada. 2. ed. Rio de Janeiro: IBAM 1974.