

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

KALILA LUIZE BALEN WINKLER

PLANEJAMENTO ECONÔMICO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: UMA
ANÁLISE DURANTE O REGIME MILITAR BRASILEIRO

PORTO ALEGRE

2015

KALILA LUIZE BALEN WINKLER

PLANEJAMENTO ECONÔMICO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: UMA
ANÁLISE DURANTE O REGIME MILITAR BRASILEIRO

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro

PORTO ALEGRE

2015

CIP - Catalogação na Publicação

BALEN WINKLER, KALILA LUIZE
PLANEJAMENTO ECONÔMICO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS:
UMA ANÁLISE DURANTE O REGIME MILITAR BRASILEIRO /
KALILA LUIZE BALEN WINKLER. -- 2015.
75 f.

Orientador: SÉRGIO MONTEIRO.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Capital Humano. 2. Planejamento Econômico. 3.
Planejamento Educacional. 4. Ditadura Militar
Brasileira. I. MONTEIRO, SÉRGIO, orient. II. Título.

KALILA LUIZE BALEN WINKLER

PLANEJAMENTO ECONÔMICO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS: UMA
ANÁLISE DURANTE O REGIME MILITAR BRASILEIRO

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro - Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca
UFRGS

Prof. Dr. Hermógenes Saviani Filho
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família que sempre me incentivou a seguir e batalhar pelos meus sonhos. De modo especial, a meus pais, Katia e Paulo, meus exemplos de força, coragem e fé, por todo carinho e dedicação dados durante a minha vida, por todos os sacrifícios realizados para que eu chegasse até aqui e por despertarem em mim o gosto por aprender. A minha irmã, Letícia, amiga e cúmplice de várias artes, por todas risadas dadas e por poder contar contigo sempre. Ao meu namorado, Guilherme, meu companheiro de todas as horas, por todo amor, confiança, apoio e suporte ao longo destes quatro anos. Obrigada por estar sempre disposto a me auxiliar na elaboração deste trabalho (e de todos os outros), por ler e reler os capítulos e sempre apontar uma forma de melhorar, solucionar minhas dúvidas antes das provas, trocar conhecimento e experiências, aceitar e compartilhar os meus sonhos e os teus, comigo e por estar ao meu lado em todos os momentos. Tu tornaste a trajetória acadêmica muito mais divertida e menos estressante. Aos meus avós, Maria de Lourdes e Walter, Léa e Nestor, por todos ensinamentos e especialmente aos últimos, por todas lembranças inesquecíveis do “Balnê”. A “vó” Helena, por aceitar e amar eu e minha irmã como netas. E a Jujuba, “meu cão”, por mostrar que para ser feliz basta ter amor.

Aos meus amigos, por estarem sempre ao meu lado. A Arielle, pelas alegres manhãs no colégio e pela cumplicidade. As Gens, Carol, Lu, Mari, Ve, por me mostrarem o real significado de “unidade”. A Ana Dionello, Beatriz Sarkis e Valéria Rizzi, por toda unidade e por me incentivarem, incansavelmente, a buscá-la. A Monique, pela nossa amizade, apesar da distância. Aos colegas de faculdade, Gabriela Reiter, Camila Vian, Camila Bassotto, Guilherme Nunes, Eduardo, Hugo e Maiara por dividirem as alegrias, preocupações e histórias nestes anos de estudo. A família do meu namorado, em particular a Tati, Airton, Fabrício, Louise, Laura, Marcelino e Cleusa, pela acolhida carinhosa.

Aos professores Sérgio Monteiro, por aceitar em colaborar com este trabalho, Pedro Fonseca e Hermógenes, por cederem seu tempo para avaliar esta pesquisa, Janice Casto, de quem fui bolsista de iniciação científica ao longo de dois anos, por todo conhecimento compartilhado. A bibliotecária Vívian Carravetta, pelas respostas atenciosas as inúmeras perguntas para deixar este trabalho nas normas.

E a todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste sonho.

Eis o meu segredo. É muito simples: só se vê bem com o coração. O essencial é invisível aos olhos.

Antoine de Saint-Exupéry

São as nossas escolhas que revelam o que realmente somos, muito mais do que as nossas qualidades.

Joane K. Rowling

RESUMO

A principal forma de expandir o capital humano é, segundo a literatura na área, através de maior nível de educação dos indivíduos. A educação está relacionada com a qualificação e com a formação de mão-de-obra, portanto é necessário que exista um planejamento educacional que esteja de acordo com as políticas econômicas adotadas. Este trabalho busca verificar se as políticas educacionais implementadas ao longo do período da ditadura militar brasileira estavam integradas ao planejamento econômico realizado. A partir da análise dos planos econômicos elaborados, dos planos para o setor educacional, das reformas executadas e de dados referentes às despesas do Ministério da Educação, verifica-se que foram despendidos maiores volumes de recursos à educação e que as políticas implementadas estavam integradas ao que era proposto pelo planejamento econômico. Constata-se, também, que ao longo do período de estudo manteve-se o caráter elitizante do ensino, especialmente no ensino superior.

Palavras-chave: Capital humano. Planejamento econômico. Planejamento educacional. Ditadura militar brasileira

ABSTRACT

The main form of expanding human capital according to the literature in the area is through higher level of education of individuals. Education is related to qualification and training of labor, therefore there needs to be an educational plan that complies with those applied economic policies. This paper aims to verify if the educational policies implemented over the period of the Brazilian military dictatorship were integrated into the conducted economic planning. From the analysis the elaborate economic plans, plans for the education sector, the reforms implemented and data for the expenditure of the Ministry of Education it turns out that was spent larger amount of resources to education and that the policies implemented were integrated to what was proposed by economic planning. This study also finds that remained the character of the elites favoring of education, especially in higher education.

Keyword: Human capital. Economic planning. Educational planning. Brazilian military dictatorship.

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 – Receitas arrecadadas, despesas totais realizadas e despesas realizadas pelo MEC e as porcentagens desta última sobre as receitas arrecadadas e as despesas totais realizadas pela União, para os anos de 1964 e 1985, a preços de 1985. Valores deflacionados pelo IGP-DI | 56 |
| Gráfico 2 – Despesas realizadas pelo MEC e despesas por nível de ensino, entre os anos de 1964 a 1985, a preços de 1985. Valores deflacionados pelo IGP-DI | 57 |
| Gráfico 3 – Índice de Capital Humano para o Brasil, Argentina, Chile, China, Coreia do Sul, Estados Unidos e Portugal, entre os anos de 1963 a 1995 | 60 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDE – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

FGTS – FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO

FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

I PND – I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

I PSEC – I PLANO SETORIAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

ICH – ÍNDICE DE CAPITAL HUMANO

II PND – II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

II PSEC – II PLANO SETORIAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA

III PND – III PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

III PSEC – III PLANO SETORIAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA

JK – JUSCELINO KUBITSCHEK

LDBEN – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA

MOBRAL – MOVIMENTO BRASILEIRO DE ALFABETIZAÇÃO

PAEG – PLANO DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO

PED – PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO

PIB – PRODUTO INTERNO BRUTO

USAID – AGÊNCIA INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DOS ESTADOS UNIDOS

SUMÁRIO

| | | |
|--------------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 | CAPITAL HUMANO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL | 13 |
| 2.1 | TEORIAS DE CAPITAL HUMANO..... | 13 |
| 2.2 | PLANEJAMENTO EDUCACIONAL | 19 |
| 3 | POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS E BREVE RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS ECONÔMICAS | 23 |
| 3.1 | COLÔNIA..... | 23 |
| 3.2 | IMPÉRIO | 25 |
| 3.3 | REPÚBLICA | 27 |
| 3.3.1 | República Velha (1889 – 1930) | 28 |
| 3.3.2 | De Vargas a João Goulart (1930 – 1964) | 29 |
| 4 | PLANEJAMENTO ECONÔMICO DURANTE A DITADURA MILITAR BRASILEIRA | 35 |
| 4.1 | PLANO DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO – PAEG..... | 35 |
| 4.2 | PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO – PED..... | 38 |
| 4.3 | I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO – I PND..... | 40 |
| 4.4 | II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO – II PND | 42 |
| 4.5 | III PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO – III PND..... | 45 |
| 5 | POLÍTICAS EDUCACIONAIS DURANTE A DITADURA MILITAR | 47 |
| 5.1 | ANÁLISE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS IMPLEMENTADAS NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO | 47 |
| 5.2 | ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS IMPLEMENTADAS | 55 |
| 6 | CONCLUSÃO | 62 |
| | REFERÊNCIAS | 64 |
| | APÊNDICE A – DADOS SOBRE AS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA | 69 |
| | ANEXO A – DADOS NÃO FINANCEIROS REFERENTES AO SISTEMA DE ENSINO | 71 |
| | ANEXO B – ESTRUTURA E CONTEÚDO DO ENSINO DE 1º E 2º GRAU | 74 |

1 INTRODUÇÃO

Segundo a teoria do capital humano, a educação tem papel fundamental para o desenvolvimento e crescimento de um país. Maiores níveis educacionais influenciam positivamente não só a renda futura, mas também a produtividade do trabalhador. De acordo com Mincer (1984) o nível educacional de uma população tem reflexos na qualidade de vida desta, o que pode ser constatado nos índices de mortalidade, fertilidade e expectativa de vida, como também na qualidade do trabalho, na diminuição da desigualdade e do desemprego. Assim, a promoção de políticas públicas voltadas a esta área se faz necessária devido às externalidades positivas existentes no processo, à assimetria de informações e ao papel redistributivo no nível de renda, além do estímulo ao crescimento econômico. O planejamento educacional torna-se, então, um instrumento para atingir os objetivos econômicos de uma nação.

A busca pelo crescimento econômico não pode ser pautada apenas na ampliação do capital humano, mas deve ocorrer uma complementariedade tanto quantitativa como qualitativa entre este e o capital físico. Deste modo ambos devem estar integrados no planejamento econômico. Brejon (1968) aponta que aspectos políticos também influenciam as políticas desenvolvidas no planejamento educacional.

Com o golpe militar em 31 de março de 1964, inicia-se um período de vinte anos no qual o Estado brasileiro é presidido por militares. A busca pelo apoio político e pela legitimidade para governar o país ocorre, principalmente, através da política econômica visando o crescimento. Assim, as políticas sociais, como saúde, educação e trabalho, são influenciadas pelas decisões feitas na área econômica e devem ser analisadas de forma indissociável a esta. Neste período, foram elaborados cinco planos econômicos e implementadas as Reformas Universitária e do 1º e 2º grau.

Este trabalho procura verificar se o planejamento educacional estava integrado ao planejamento econômico durante a ditadura militar. Como objetivos secundários pretende-se analisar os gastos públicos federais com educação ao longo do período e os resultados das políticas educacionais realizadas, como a Reforma Universitária, de 1969, e a Reforma do 1º e 2º Grau, de 1971. A análise será feita de maneira descritiva, embora se saiba que há deficiências neste tipo de avaliação. Assume-se por hipótese que houve uma integração das políticas educacionais no planejamento econômico, que aumentaram os gastos públicos com a educação durante o período, e que as reformas implantadas atingiram seu objetivo.

O trabalho divide-se em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão. No capítulo 2 apresenta-se a relevância da educação segundo a teoria do capital humano e algumas críticas feitas a esta. O capítulo trata também, da importância do planejamento das políticas educacionais em consonância com o planejamento dos demais setores envolvidos economicamente a fim de que sejam alcançados os objetivos almejados.

No terceiro capítulo, analisa-se a história das políticas educacionais no contexto econômico brasileiro, desde o período colonial até o fim do governo de João Goulart, em 1964. Observa-se que o debate acerca da educação vai, com o passar do tempo, tornando-se um assunto com maior destaque na sociedade.

No capítulo 4 é abordado o planejamento econômico durante o regime militar, instaurado em 1964 e que persistiu até 1985. Examina-se o contexto no qual estão inseridos os planos desenvolvidos, quais os seus objetivos e como se pretendiam alcançá-los.

No quinto capítulo são apresentadas as políticas educacionais implementadas, contextualizando-as sob a ótica do planejamento econômico que era realizado. A seguir, é elaborada uma análise com os principais resultados das políticas adotadas.

2 CAPITAL HUMANO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

O papel da educação na economia vem desde a abordagem de Adam Smith que ressaltou sua importância, juntamente com a divisão do trabalho, a fim de ampliar o desenvolvimento das nações (BLAUG, 1975; SCHULTZ, 1973). O aperfeiçoamento de uma teoria sobre o capital humano foi lento devido à não aceitação de muitos teóricos economistas que consideravam irrealista e até imoral uma analogia das habilidades pessoais como sendo uma fonte de capital. Entretanto, constatou-se que existe relação entre as aptidões dos indivíduos e a evolução de alguns aspectos econômicos.

Com o desenvolvimento da teoria de capital humano e a consolidação da tese de que os níveis de educação de uma população refletem em alguma medida no crescimento e no desenvolvimento de um país, buscou-se formas de ampliar e melhorar o sistema educacional. Para tanto, surgiu a necessidade de realizar uma integração entre o planejamento educacional e o planejamento econômico (PINHO, 1970).

2.1 TEORIAS DE CAPITAL HUMANO

O capital humano é definido como a melhoria da condição humana onde elas reflitam em um aumento da produtividade, ganhos ou prestígio pessoal. Ele difere das outras formas de capital, físico e financeiro, por ser indissociável à pessoa detentora (BECKER, 1993).

Dentre todas as dimensões que melhoram a condição de vida do indivíduo, a educação é vista como o principal meio de investimento em capital humano (SCHULTZ, 1973; BECKER, 1993). Para Langoni (1976), a educação deixa de ser vista meramente como consumo e passa a ser vista como investimento devido ao retorno que ela oferece, tanto no presente como no futuro, enquanto o indivíduo permanece no mercado de trabalho.

Schultz (1973) aponta que existe uma diferença entre os conceitos de instrução e de educação. O primeiro refere-se principalmente ao empenho do aluno em aprender e aos serviços educacionais, enquanto o segundo refere-se, além do aprendizado, ao progresso do conhecimento, sendo desenvolvido principalmente pelas instituições de ensino. Além desta última, outra importante fonte de educação é a família. O autor apresenta três benefícios que a instrução possui, os quais são o consumo atual, o consumo futuro e a capacidade futura do produtor, sendo estes dois últimos considerados investimentos. Para Mincer (1984) as atividades relacionadas ao capital humano não envolvem apenas a transmissão e a assimilação do conhecimento, mas também estão relacionadas à criação de “conhecimento novo”.

As decisões de investir em educação e em outras formas de capital humano ocorrem a partir de uma análise de custo-benefício sendo, dessa forma, decisões econômicas e que podem ser tomadas tanto no âmbito privado como no público (MINCER, 1984; BECKER, 1993). Segundo Schultz (1973), o valor que a educação tem é compreendido pela sua contribuição a partir das habilidades que são desenvolvidas e que influenciam positivamente a renda individual. A maior parte dos efeitos do capital humano são constatados no médio e longo prazo e nesses períodos, a diferença salarial pode ser explicada quase totalmente pela diferença dos investimentos totais em instrução.

De acordo com Becker (1993) e Mincer (1984) crianças e jovens descendentes de famílias pobres têm maiores dificuldades no aprendizado e na sua conservação, por isso a análise de capital humano não pode ser dissociada da influência familiar, uma vez que ela é refletida no conhecimento, nas habilidades, nos valores e nos hábitos das crianças. Segundo Becker (1993), os ganhos dos pais estão positivamente relacionados aos ganhos dos filhos já que nas famílias ricas não há a necessidade dos filhos terem que trabalhar em vez de estudar. Enquanto nas pobres existe essa necessidade dos filhos de ajudarem na composição da renda familiar. Dessa forma cria-se um “círculo vicioso” de subinvestimento em educação. Outro fator importante é que o gasto familiar com as crianças é negativamente relacionado ao número de crianças na família. Isso gera uma relação inversa entre crescimento da população e investimentos em capital humano.

Para Mincer (1984), as implicações de maiores investimentos em educação desdobram-se em dois níveis: o microeconômico e o macroeconômico. No primeiro, são levados em consideração as diferenças das distribuições individuais de renda tanto interprofissional como intraprofissional, para esta última sendo expandido o conceito de capital humano a partir da inclusão da variável experiência de trabalho (MINCER, 1958; 1984). Além do diferencial do salário, outro fator que é levado em consideração é o cuidado com a criança e com o seu desenvolvimento, os quais são considerados investimentos pré-escolares. Os investimentos durante a fase escolar também são importantes, assim como os realizados na fase pós-escolar, embora não tenham altas taxas de retorno quando comparados com os níveis iniciais, pois eles são dependentes do que foi adquirido nas fases anteriores.

No nível macroeconômico, havendo perfeita mobilidade de trabalho, Mincer (1984) relaciona os diferenciais de salários com diferenciais de estoque de capital humano. O crescimento econômico de uma região é decorrente da complementariedade entre capital humano e o capital físico tanto em quantidade como em qualidade, juntamente com a existência de um planejamento econômico. Ele considera também a interação entre a educação e as

mudanças demográficas devido à interferência causada no nível e na qualidade de vida da população. Um maior nível de conhecimento influencia a queda da mortalidade, da fertilidade e o aumento da expectativa de vida. O crescimento econômico desencadeia um aumento na urbanização, da educação, da participação feminina no mercado de trabalho que, por sua vez leva a uma redução do tamanho da família. Esses acontecimentos interferem na qualidade do trabalho, porque há um maior progresso educacional e há uma redução da taxa de natalidade, o que representa um custo social menor com educação e consumo das crianças que quase não contribuem com a economia no presente. Além disso, aponta que a busca pela modernização tecnológica gera uma pressão nos níveis mais elevados do ensino, mas é apenas a partir da ampliação da educação nos níveis mais básicos que se consegue transformar uma nação.

De acordo com Becker (1993), Mincer (1958; 1984) e Schultz (1973) os principais efeitos dos investimentos em capital humano para uma nação são o crescimento econômico através do aumento da produtividade, a diminuição da desigualdade e do desemprego, visto que as empresas buscam cada vez mais uma mão-de-obra especializada e redução da taxa de crescimento populacional. Schultz (1973) ressalta que o ensino adicional só é considerado como um dos fatores de crescimento econômico se há um aumento na produtividade e nos lucros futuros e por isso deve ser feita a diferenciação entre o consumo presente e o investimento.

Mincer (1984) acredita que mesmo que o capital humano não seja um pré-requisito para o crescimento econômico, ele se faz necessário para que haja um crescimento sustentado. Becker (1993) argumenta que os níveis educacionais básicos estendem a economia moderna porque a informação e o conhecimento adicional adquirido na escola são muito importantes para o avanço tecnológico.

A perspectiva do capital humano pode valorizar direta ou indiretamente a vida de uma pessoa, conforme for definida. Contudo, sua definição mais comum indica que ela foca-se mais na forma indireta, onde as qualidades humanas podem ser empregadas como capital na produção. Os benefícios da educação excedem seu papel de capital humano na produção de mercadorias. Sen (2010), ao elaborar a abordagem das capacitações, critica essa forma de pensamento. Para ele o essencial é o desenvolvimento do potencial das pessoas de modo que elas possam levar uma vida que valorizam e para melhorar as escolhas reais que elas possuem. Dessa forma, numa definição mais abrangente, o conceito de capacitações levaria em consideração e extrapolaria os papéis adicionais que a educação tem sobre a produção, como por exemplo, a melhoria da leitura, da comunicação, da argumentação, da escolha por estar melhor informada, ter maior credibilidade/respeito para com os outros da sociedade, entre

outros. Entretanto, essas duas visões estão relacionadas pois se baseiam no indivíduo e as suas potencialidades adquiridas e realizadas.

Outra diferença aparente entre a abordagem das capacitações humanas e o capital humano vem da forma como se avalia meios e fins. Para Sen (2010), embora o reconhecimento do papel das qualidades humanas na promoção e sustentação do crescimento econômico seja importante, ele nada diz a respeito das motivações que buscam o crescimento econômico. Se, em vez disso, o enfoque fosse sobre a expansão da liberdade humana para escolher o tipo de vida a qual se valoriza, então o papel do crescimento econômico na expansão dessas oportunidades deve ser integrado à concepção mais básica do processo de desenvolvimento como a expansão da capacidade humana para escolher uma vida mais livre e digna de ser vivida. Essa diferença é essencial para as políticas públicas, pois mesmo que a prosperidade econômica ajude as pessoas a terem uma maior variedade de opções, as mudanças sociais ligadas a saúde, educação, saneamento, infraestrutura e outros ‘serviços’ que podem de alguma forma inibir as suas liberdades, devem ser consideradas diretamente desenvolvimentistas, pois ajudam o indivíduo a ter uma vida mais longa, mais livre e proveitosa, além de elevar a sua produtividade, o crescimento econômico e a sua renda.

Shaffer (1961) aponta que usar o conceito de capital humano causa mais perdas do que ganhos na economia. Para ele, investimento em pessoas é essencialmente diferente do realizado no capital físico ou financeiro porque as pessoas os realizam não pensando no retorno monetário, mas por razões mais consumistas. Considera um descuido à teoria econômica quando tenta-se igualar os gastos em educação com a sua possível taxa de retorno. Assim, há uma impossibilidade de separar os retornos específicos do consumo e do investimento no indivíduo devido à existência de outros fatores que as influenciam. Um terceiro motivo dado por ele é que mesmo havendo a possibilidade de separar consumo de investimento, ainda assim não seria aconselhável, pois a partir da defesa de que o governo devesse despender com a educação como um investimento coletivo e visando um incremento máximo do PIB, poderia levar a exclusão de alguns grupos sociais nos quais as taxas de retorno fossem menor.

Weiss (1995) contesta a teoria de capital humano, pois para ele os empregadores não estão interessados na escolaridade de fato do trabalhador, mas o nível escolar serve como uma variável na qual eles podem avaliar a persistência dos possíveis empregados. Dessa forma, maiores níveis de escolaridade indicam que estas pessoas são mais perseverantes e tenderão a ter índices menores de doenças e de rotatividade. Os estudantes têm, então, de sinalizar aos empregadores que possuem características desejáveis a fim de que sejam contratados. Apesar das diferenças ambos modelos assumem que a escolha por maiores níveis educacionais ocorre

a partir da igualdade entre os custos e a taxa de retorno da escolaridade. Para ele, os modelos de sinalização contrastam com a teoria de capital humano, pois

[...] while human capital theory is concerned with the role of learning in determining the return to schooling, sorting models, while allowing for learning, focus on the ways in which schooling serves as either a signal or filter for productivity differences that firms cannot reward directly. Sorting models extend human capital theory models by allowing for some productivity differences that firms do not observe to be correlated with the costs or benefits of schooling. (WEISS, 1995, p.134)¹

O tratamento econômico especial dado à indústria educacional justifica-se pelo fato da sua estrutura produtiva ser relativamente rígida. Na visão de Blaug (1975) ela apresenta algumas singularidades como a busca de múltiplos objetivos, os quais não consideram a maximização de lucros no setor; a necessidade de antecipação a demanda, visto que o ciclo de produção é longo; a utilização rígida de tecnologia devido a costumes e tradições; e a aquisição de insumos que ocorre com preços administrados além de parte significativa do rendimento ser encaminhado como insumos subsequentes. No pensamento econômico dominante o indivíduo tende a maximizar a sua utilidade e assim, não existiria razões para a intervenção estatal. Entretanto, existem falhas de mercado e nesses casos a intervenção pública se faz necessário a fim de garantir tanto uma melhor eficiência econômica quanto desempenhar um papel distributivo (SHEEHAN, 1973; BLAUG, 1975; WEISS, 1995; VASCONCELLOS, 2005).

Segundo Sheehan (1973), a provisão pública na área da educação justifica-se principalmente quanto às externalidades criadas no processo, mas também diante da assimetria de informações e quando há desigualdade na distribuição de renda. O primeiro se faz necessário devido aos benefícios ao Estado que decorrem da elevação da escolaridade da população uma vez que a arrecadação dos impostos recai sobre a renda seja direta seja indiretamente. Existe ainda um consenso da importância que os efeitos dessas externalidades têm sobre a mudança tecnológica, a eficiência alocativa e aos efeitos transbordantes da produtividade, embora seja difícil de medir. A educação pode ser vista como forma de amenizar os efeitos de uma insuficiência informacional, pois normalmente a ausência de conhecimento dos benefícios provenientes da educação ocorre nas famílias onde os pais possuem menos tempo de estudo e estão inseridos em uma condição de pobreza, podendo se refletir na educação dos filhos. O

¹ “(...) enquanto a teoria do capital humano está preocupada com o papel da aprendizagem na determinação do retorno à escolaridade, modelos de ‘classificação’, ao mesmo tempo que aceitam os impactos da aprendizagem, focam-se sobre as maneiras que a escolaridade serve tanto como um sinal ou filtro para as diferenças de produtividade que as empresas não podem recompensar diretamente. Modelos de ‘classificação’ estendem os modelos da teoria do capital humano, permitindo que algumas diferenças de produtividade que as empresas não observam sejam correlacionados com os custos ou benefícios de escolaridade” (tradução própria).

Estado deveria, então intervir a fim de impedir a propagação de um círculo vicioso de baixa escolaridade. No caso da distribuição de renda mesmo tendo uma relação indireta com a educação, uma elevação do nível educacional da população afetaria os ganhos e oportunidades de trabalho e a composição da distribuição de renda. O autor ainda aponta que em alguns casos a intervenção estatal se justifica pela necessidade de antever a demanda e a oferta em várias categorias de trabalho, pois alguns sistemas educacionais não foram planejados visando estimular as habilidades e qualificações dos estudantes para o mercado de trabalho e assim, poderiam aparecer pontos de estrangulamento para o crescimento econômico.

Blaug (1975), assim como Sheehan (1973), argumenta que a intervenção estatal no setor educacional é válido pela assimetria de informações devido à incapacidade dos pais de perceberem as vantagens da educação para os seus filhos. Sugere que o Estado poderia estabelecer padrões mínimos os quais as escolas privadas teriam de satisfazer; poderia também competir com elas criando centros de excelências.

Blaug (1975) é crítico ao argumento apresentado incansavelmente na literatura de que a intervenção estatal é necessária quanto às externalidades, pois

[...] a ideia de que os benefícios externos ou indiretos da educação para a sociedade como um todo são enormes em magnitude e excedem imensamente os benefícios pessoais diretos para os educandos é um dos mitos de nossa época que ganharam grande difusão na literatura como a única base segura de uma argumentação em favor da intervenção estatal. É um mito porque não há, virtualmente, evidência de qualquer espécie para apoiá-lo; e observa-se, inclusive, uma grande confusão quanto ao sentido das decorrências externas ou *spill-overs* da educação (BLAUG, 1975, p. 112).

Dentre os efeitos externos provocados pela educação, mas que não possuam base empírica, Blaug (1975) destaca os ganhos de renda do indivíduo que não recebeu a educação adicional, ganhos de rendas proporcionados por uma geração melhor educada que a anterior, provisão de um mecanismo para cultivar e desvendar talentos potenciais, meios de garantir a flexibilidade ocupacional no mercado de trabalho, estímulo à pesquisa científica e tecnológica, estímulo a responsabilidade cidadã reduzindo a demanda por serviços sociais financiados pela tributação, tendência a estabilidade política e uma maior informação para todos os cidadãos, emergência da “coesão social” para transmitir a herança cultural comum e a ampliação do horizonte dos indivíduos educados. Para ele, há uma sobreposição de efeitos aos quais ele denomina de efeitos atmosféricos e as consequências econômicas externas e somente a segunda pode ser considerada válida. Desta forma, a intervenção estatal no sistema educacional justificase somente pelos ganhos de rendas proporcionados por uma geração melhor educada que a anterior, que é incontestavelmente verdadeiro porque “mesmo que o investimento em educação

não produza rendimentos hoje, não pode deixar de haver rendimentos algum dia” (BLAUG, 1975, p. 114); e o estímulo à pesquisa científica e tecnológica, pois se as decisões educacionais fossem deixadas para o setor privado seria bem provável que houvesse um subinvestimento já que seria difícil encontrar algum agente disposto a arcar com os seus custos.

Vasconcellos (2005) argumenta que intervenção estatal se faz necessária na geração de uma distribuição igualitária para os diferentes níveis de renda principalmente quando o mercado de crédito não está presente para conceder empréstimos a fim de serem realizados investimentos em educação. Dessa forma, os investimentos seriam dependentes “apenas da renda familiar e do investimento do Estado” (VASCONCELLOS, 2005, p. 403). Essa inexistência de crédito está relacionada à incerteza quanto aos retornos do investimento.

Tanto Blaug (1975) como Vasconcellos (2005) assinalam que mesmo existindo as evidências que corroboram a necessidade de intervenção pública na educação, não há uma determinação de como ela deve ser realizada. De acordo com Vasconcellos (2005, p. 405),

[...] o ensino básico é providenciado pelo Estado, e o financiamento e os subsídios são os mais usados para o ensino superior. Essa divisão reflete o entendimento de que a educação deve ser obrigatória para todas as crianças e é um dever do Estado garanti-la. A intervenção pública no ensino superior, por outro lado, poderia apenas resolver as imperfeições de mercado.

2.2 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

A questão do planejamento educacional depara-se com duas linhas de raciocínio: a dos economistas e administradores, e a dos educadores. Enquanto os primeiros compreendem por planejamento a formulação de políticas que levem em consideração o custo, o rendimento, a taxa de retorno, o segundo grupo visa, em grande parte, reorganizar a estrutura administrativa da educação (HARBISON; BREMBECK, 1969). Dessa forma, grande parte do planejamento educacional é na realidade um planejamento econômico da educação.

Um fator que também interfere no planejamento da política educacional é a forma na qual a educação é considerada. Ou seja, se ela é considerada apenas consumo, apenas investimento, ou ambas – investimento e consumo. Enquanto encarada como consumo, políticas que visem uma redução orçamentária são aceitas em períodos de restrição econômica, pois é considerada um objeto de poupança e esta é necessária ao investimento; entretanto, quando assume-se que ela é investimento, então deve-se sempre buscar a sua expansão, nunca limitando-se a poupança; quando admite-se que ela seja tanto investimento quanto consumo, então assemelha-se a economias externas, e para os autores que seguem essa linha de raciocínio,

acreditam que a ênfase da política educacional deve ser no âmbito produtivo, mas reconhecem que não é apenas o treinamento profissional que se faz necessário e sim uma educação completa (PINHO, 1970).

A política pública educacional envolve não somente aspectos educacionais, sociais e econômicos, mas também políticos. Brejon (1968) destaca uma questão importante no debate sobre o planejamento educacional: a que algumas vezes os detentores de poder econômico e político não reconhecem a importância da educação para a sociedade e para o próprio desenvolvimento do país, impactando direta ou indiretamente na formulação de políticas para esse setor. De acordo com Blaug (1975) e Sheehan (1973) a decisão do planejamento educacional consiste na tomada de decisão presente com resultados alcançados no longo prazo. Essas decisões devem ocorrer tanto no âmbito familiar como na sociedade, muitas vezes expressa pelo Estado.

De acordo com Fletcher (1969) o planejamento da educação passou a ser necessário quando houve meios para sua expansão, e isto ocorreu a partir da utilização de máquinas que ampliavam a riqueza gerada. Para ele, algumas condições exercem forças a estimular o planejamento nesta área, entre elas destacam-se a demografia, a expansão e democratização do sistema educacional e a demanda por profissionais qualificados, além de uma força utópica onde deseja-se uma “vida de trabalho útil e de lazer enriquecedor” (FLETCHER, p. 346, 1969).

Para Brejon (1969, p. 41),

[...] o planejamento do desenvolvimento nacional deve abranger os mais variados setores das atividades nacionais sem deixar de incluir o planejamento da educação, especialmente quanto a convivência de se levar em conta a ampliação da rede escolar. E esta deve ser feita de modo harmônico a fim de evitar o desequilíbrio futuro na oferta de pessoal de alto nível.

A política educacional também tem por finalidade diminuir a dificuldade de ajustamento por antecipação da demanda à oferta de mão-de-obra, ou seja, visa a redução dos custos sociais destes ajustamentos. Langoni (1976) sugere que para resolver esse dilema deve-se deixar que as firmas qualifiquem a sua mão-de-obra ao invés da educação formal ter esta função. Para ele, isso é factível, pois as firmas vislumbram a possibilidade de benefícios futuros.

Brejon (1968) aponta que sendo a educação um fator produtivo importante ao desenvolvimento, faz-se necessário investir consideravelmente em curto, médio e longo prazo, e não somente em infraestrutura, mas em pessoal e na administração. Pois somente com esses três fatores bem estruturados é que o sistema educacional poderá apresentar resultados positivos. Já Sheehan (1973) salienta que o planejamento deve ser feito essencialmente com

uma perspectiva de longo prazo, pois, caso contrário, serão feitos apenas corrigir podendo acarretar em um atraso no desenvolvimento, porque uma pessoa adquire habilidades e qualificações com o passar de alguns anos. Dessa forma, tem-se dito que o planejamento do sistema educacional pode ser considerado parte fundamental no planejamento econômico.

A medida que o país se desenvolve há um crescimento na demanda de profissionais ligados à educação devido ao aumento da sua procura. E conforme isso ocorre surgem as pressões para que ela tenha a sua qualidade aprimorada e por isso é importante que ele tenha, constantemente, uma “melhor racionalização, especialmente por causa dos enormes gastos realizados com pessoal docente e administrativo, prédios, bibliotecas, laboratórios, e dos referentes à conservação e a depreciação do material” (BREJON, 1962, p. 44).

Vaizey (1968² apud PINHO, 1970, p.55) indica que deve-se levar em consideração no planejamento os tipos de educação. Segundo ele “há tipos de educação que proporcionam ao indivíduo melhores condições de desfrutar da cultura artística ou intelectual que a sociedade lhe oferece [...] ou os habilitam a participar da comunidade em que vivem.”. Pinho (1970, p. 55) sintetiza o pensamento de Vaizey ao expor que “é a educação precipuamente desenvolvimentista é aquela que prepara mão-de-obra qualificada, técnicos e especialistas para as atividades econômicas consideradas básicas em determinados períodos.”.

Para manter uma boa educação, segundo Galbraith (1962), é necessário haver crescimento econômico. Um país subdesenvolvido deve tomar cuidado ao priorizar seus investimentos, visto a importância destes, pois caso considere a educação apenas como um consumo, corre-se o risco de dar-lhe pouca relevância. Contudo, entendendo-a como investimento precisa-se realizar obrigatoriamente o seu planejamento e “deve-se dedicar atenção à distribuição de talentos entre a engenharia, as ciências, a medicina, a agricultura e as outras especialidades necessárias” (GALBRAITH, 1962, p. 54). Ressalta que países que ainda buscam se desenvolver devem evitar copiar o sistema educacional dos países já desenvolvidos, devendo realizar seus investimentos nesta área a partir das suas necessidades.

Segundo Brejon (1962), o planejamento da educação se faz necessário para a determinação do tipo de investimento a ser realizado e a forma pela qual seu objetivo será alcançado, por meio de uma política eficiente de formação e aperfeiçoamento de pessoal e de uma estratégia de melhor desenvolvimento e utilização dos recursos (BREJON, 1968). Este deve ser feito com a compreensão da situação econômica do país e com as diferenças regionais, visando antever as necessidades futuras. Para que o planejamento possa ser realizado

² VAIZEY, J. **Economia da Educação**. São Paulo: IBRASA, 1968.

adequadamente é importante que existam dados abundantes sobre a demanda por mão-de-obra qualificada, as principais categorias de emprego e de todo sistema educacional.

Hanson (1969) enfatiza que o planejamento em escala federal não deve limitar os governos regionais mas sim possibilitar que estes tenham liberdade e a responsabilidade de implantar programas que atendam a peculiaridade de cada região. Assim, é necessário compreender que existem interações entre os níveis educacionais e eles precisam ser quantificadas para que as decisões sejam consistentes e os efeitos observáveis. Nesse aspecto, o aparelho administrativo tem papel fundamental. De acordo com Galbraith (1962), o desenvolvimento econômico é um processo no qual somente com uma boa administração é que pode-se conseguir criar e executar bons planos desenvolvimento. Dessa forma, a primeira tarefa na qual deve-se realizar é estabelecer uma administração competente.

De acordo com Harbison e Brembeck, o planejamento educacional tem um desempenho satisfatório

[...] tôda [sic] vez que os planejadores ‘fazem mira’ nos objetivos educacionais claramente em vista e elaboram as conseqüências educacionais desses objetivos, trabalhando dentro de rigorosos limites impostos pelos recursos potenciais, ao mesmo tempo evitando limitações desnecessárias frequentemente impostas por estereotipadas abordagens da educação. [...] [Ou seja,] é “economizar” no sentido verdadeiro de criar na educação uma economia de trabalho entre meios e fins. [...] [E] o teste real de solidez do planejamento não é saber se êle [sic] produz um ‘bom plano’ mas se produz uma boa educação. (1969, p. 337).

3 POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS E BREVE RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS ECONÔMICAS

A questão educacional durante o período colonial é tratada com pouca importância até a chegada da família real, em 1808, no Brasil. A partir de então, ela vai ganhando lentamente um maior destaque na sociedade brasileira, mas durante todo o seu desenvolvimento continua apresentando um caráter elitizante. Sua relação com o planejamento econômico só pode ser analisada a partir do Plano de Metas, porque segundo Lafer (1999, p.30) “pela complexidade de suas formulações (...) e pela profundidade de seu impacto pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil”.

3.1 COLÔNIA

A colonização no Brasil pelos portugueses só tem início a partir da descoberta dos metais preciosos na América Espanhola uma vez que aumenta a pressão política dos outros países europeus por um pedaço do Novo Continente (FURTADO, 2014). Mesmo assim, nos quase 50 anos posteriores não houve qualquer iniciativa de implementação educacional seja pelos reis portugueses seja pelos então colonizadores. Dessa forma, a educação foi negada aos índios e não era considerada necessária para os brancos visto que nesse primeiro período tinha-se apenas a extração do pau-brasil (MONLEVADE, 1997).

Segundo Monlevade (1997), é com a prosperidade das capitânicas açucareiras que vem a necessidade de escolas a fim de que houvesse pessoas com conhecimento suficiente para se distinguir dos negros, então escravos. Em 1549, o rei português concede à Companhia de Jesus a construção de escolas e autorização para ministrar a educação no Brasil. Para tanto, previam-se duas formas de obtenção de recursos: uma quantia inicial dada pelo rei para a instalação, utilizada para a construção e para compra de materiais de infraestrutura básicos, e, como reforço de custeio e até com possibilidade de expansão, a cessão de terras para que houvesse investimento e uma forma de obter ganhos.

O ensino oferecido aos indígenas e à população branca em geral (exceto as mulheres) era elementar; para a elite era concedida uma educação média. Os homens que não seguiam a carreira eclesiástica dirigiam-se à Europa para terminar seus estudos, na maioria das vezes, em Coimbra (ROMANELLI, 1978).

A partir de 1565, foram formados mais 14 colégios secundários³ e, em todas as capitâneas, várias escolas de primeiras letras. Estas estavam “protegidas’ pela infra-estrutura [sic] de fazendas produtivas, que não só davam o sustento material dos religiosos e alunos, fornecendo alimento e fios para o vestuário, como se inseriam no mercado colonial.” (MONLEVADE, 1997, p. 53). Inseriram-se de tal forma que comercializavam todo tipo de produto vendável e, assim, autofinanciavam a rede educacional por eles desenvolvida.

A intervenção jesuítica na educação levou a uma redução gradual da responsabilidade da Coroa Portuguesa em relação a educação na Colônia. Os recursos investidos neste setor eram praticamente zero, mas o número de matrículas aumentava devido ao empenho dos padres jesuítas em expandir a rede de ensino. Entretanto, se por um lado era positivo ter uma educação na colônia, apesar dos poucos recursos despendidos com este setor, por outro lado, o crescimento econômico da Companhia de Jesus no Brasil trazia-lhe poder e seus interesses nem sempre estavam alinhados com os do Império português (MONLEVADE, 1997).

A expulsão dos jesuítas das terras brasileiras, em 1758, pelo Marquês do Pombal, então primeiro ministro português, não teve caráter apenas político, mas também econômico visto que houve o confisco dos bens jesuítas e, nesta época, Portugal, devido aos acordos feitos com a Inglaterra, encontrava-se em uma séria crise financeira junto aos bancos ingleses. Esta medida, além de aliviar as contas externas, que encontravam-se debilitadas devido à subordinação comercial de Portugal à Inglaterra, conseguiu diminuir o incômodo provocado pelos sermões moralistas dos padre jesuítas que criticavam a Coroa Portuguesa pela situação socioeconômica da Colônia (MONLEVADE, 1997).

Para Romanelli (1978) esta ação desencadeou uma desestruturação do sistema administrativo de ensino, pois

[...] a uniformidade da ação pedagógica, a perfeita transição de um nível escolar para o outro [...] foram substituídas pela diversificação das disciplinas isoladas. Leigos começaram a ser introduzidos no ensino e o Estado assumiu, pela primeira vez, os encargos da educação. (ROMANELLI, 1978, p. 36).

Até 1772 não houve políticas educacionais adotadas pelo estado português. Entretanto, já existiam muitas escolas “patrocinadas” em casas-grandes, assim como havia aulas em outros conventos e mosteiros de outras ordens religiosas. A partir de então, foram instituídas “Aulas Régias”, “um sistema de ensino não-seriado, constituído de unidades isoladas, em que professores eram nomeados diretamente pelo rei em cargo vitalício” (REZENDE PINTO⁴ apud

³ Ao serem expulsos do Brasil, a Companhia de Jesus continha 25 residências, 36 missões e 17 colégios e seminários, além das escolas de ler e escrever e dos seminários menores (VIEIRA e FARIAS, 2011).

⁴ REZENDE PINTO, J. M. **Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

MENEZES, 2006, p. 9). Para conseguir financiar tal política, foi criado o subsídio literário que era uma taxa cobrada pelas Câmaras Municipais e que incidia sobre o sal, a carne e a aguardente.

Para alguns historiadores, segundo Vieira e Farias (2011), houve uma desqualificação do ministrante das aulas; já outros, destacam que muitos destes docentes tornaram-se figuras importantes após 1822 e, para eles, isto resultou na transformação da mentalidade que estava associada ao ensino jesuíta.

Apesar de a reforma proposta por Pombal ter tentado instituir um sistema de instrução pública, isto não ocorreu de fato. Entre os anos de 1772 e 1780 foi autorizado o “funcionamento de 15 aulas de gramática latina, 3 de língua grega, 3 de filosofia racional, sendo despachados 15 docentes de Lisboa para o Brasil (...) [e a indicação] de 12 professores e mestres para as escolas menores.” (VIEIRA e FARIA, 2011, p.50).

Com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, em 1808, modificam-se alguns interesses para com a Colônia, principalmente a respeito de uma educação de nível superior (VIEIRA e FARIAS, 2011). Isso estimulou a criação dos primeiros cursos superiores não teológicos, especialmente ligados à defesa militar e à saúde, a Academia Real da Marinha e a Academia Real Militar. Neste período houve um abandono dos demais níveis de ensino. De acordo com Romanelli (1978), essa preocupação evidenciava o objetivo de proporcionar uma educação apenas para a parcela dominante da população, na qual estava inserida a corte, acentuando ainda mais a tradição já existente de uma educação aristocrática.

3.2 IMPÉRIO

Com a proclamação da Independência, em 1822, o país manteve a mesma estrutura econômica e social e não houve alteração nas limitadas oportunidades de educação à população. Para Romanelli (1978), entretanto, o surgimento de uma camada intermediária, especialmente a partir da mineração, diversificou um pouco a demanda por educação, porque esta parcela da população “percebeu o valor da escola como instrumento de ascensão social” (ROMANELLI, 1978, p.37).

As ideias ligadas à Constituinte de 1823 continham, em alguns aspectos, uma mudança para a política educacional, pois os constituintes em seus pronunciamentos denunciam a precariedade da educação nas suas províncias de origem. Segundo Vieira e Farias (2011, p. 67) as críticas são em relação “à falta de escolas, inexistência de recursos e baixos salários” pagos aos docentes. O debate neste período foi intenso visto que há reflexos na legislação do período,

como a Lei de 20 de outubro de 1823⁵, a qual permite a oferta privada de educação. Entretanto, apesar da discussão “não foram propostas diretrizes, nem traçadas orientações” (CHIZZOTTI, 2005, p. 43) para o sistema educacional brasileiro.

Na Constituição Brasileira de 1824, há apenas duas passagens referentes à educação, no artigo 179, incisos XXXII e XXXIII, nas quais se afirma que “a instrução [sic] primaria, e gratuita a todos os Cidadãos. [e] Collegios [sic], e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias [sic], Bellas [sic] Letras, e Artes.”

O primeiro instrumento legal significativo para educação brasileira surge com a promulgação da Lei de 15 de outubro de 1827, a qual, já no primeiro artigo, estabelece que “em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias” além de regulamentar outras medidas, como método de ensino (artigo 4º), conteúdos a serem ensinados (artigo 6º), forma de contratação (artigos 7º, 8º e 14º), de ordenados (artigo 3º) e de capacitação (artigo 5º) dos professores. Além de estipular que “haverão escolas de meninas nas cidades e vilas mais populosas” (artigo 11º). Entretanto, tais medidas não saíram do papel e fracassaram tanto por motivos políticos, como econômicos e técnicos (SUCUPIRA, 2005; VIEIRA e FARIAS, 2011).

Em 1834, tem-se o Ato Adicional à Constituição que, no âmbito educacional, passa a responsabilidade de ofertar e de financiar as escolas públicas primárias e secundárias para as províncias. Segundo Monlevade (1997) foi a partir de então que o crescimento das matrículas vinculou-se de forma proporcional à arrecadação com o imposto de produção e circulação de mercadorias. Entretanto, em decorrência disto, províncias com arrecadações maiores iriam ter mais escolas públicas do que as com menores recursos disponíveis e, nestas, a pressão da demanda por novas escolas implicaria em encontrar outra solução. Uma forma para isso foram as escolas particulares.

Por isso alguns autores acreditam que mesmo não sendo um documento referente unicamente à educação, ele originou de alguma maneira os problemas ligados à organização do sistema educacional brasileiro. Vieira e Farias (2011), contudo, contra argumentam com estes autores ao afirmarem que

[...] as origens dos problemas brasileiros devem ser buscadas fora do próprio sistema de ensino, ou seja, na sociedade em que este se localiza, com todos os seus impasses e contradições. Atribuir a uma lei como o Ato Adicional de 1834 todas as mazelas que dificultam e postergam o desenvolvimento de um sistema nacional de ensino significa secundarizar o impacto das determinações externas sobre o processo educacional. (VIEIRA; FARIAS, 2011, p. 75).

⁵ Há algumas divergências entre os pesquisadores quanto à data da Lei, pois para Chizzotti (2005, p. 43) ela é datada de 20 de setembro de 1823.

O período que compreende o Segundo Reinado (1840 a 1889) é marcado pelas tentativas de promover uma reforma no ensino. Em 1854, é autorizada a Reforma no Ensino Primário e Secundário do Município da Corte (Decreto nº 1.331A, de 17 de fevereiro de 1854, também chamada de Reforma Couto Ferraz) e os novos estatutos para os Cursos Jurídicos (Decreto nº 1.386, de 28 de abril de 1854, ou Reforma Luiz Pedreira) e para as Escolas de Medicina (Decreto nº 1.387, de 28 de abril de 1854, ou Reforma Luiz Pedreira). Contudo, tais iniciativas não obtiveram êxito. Entre os anos de 1878 e 1879 houve mais duas propostas de reformas que almejavam a criação, nas escolas primárias, de cursos noturnos para adultos analfabetos, apenas na cidade do Rio de Janeiro, e a reforma geral no ensino primário e secundário no município da Corte e no ensino superior em todo Império. Tal proposta ficou conhecida como Reforma Leôncio de Carvalho (Decreto nº 7.031 A, de 6 de setembro de 1878, e nº 7.247, de 19 de abril de 1879, respectivamente). Estas propostas também fracassaram, pois não existia infraestrutura política suficiente para apoiar a sua operacionalização e pela indiferença por parte da elite para com a educação das camadas mais pobres da população (VIEIRA e FARIAS, 2011).

Sucupira (2005) aponta que a partir da década de 1870 a defesa de uma participação mais ativa do Estado Central na educação era essencial para que houvesse o desenvolvimento da escola pública. Pois, no que se tratava da educação primária e secundária, “o governo [central] não dava um centil às províncias para ajudá-las a cumprir a obrigação constitucional de oferecer educação básica e gratuita a toda população.” (SUCUPIRA, 2005, p.66).

3.3 REPÚBLICA

As divergências quanto aos interesses das classes dominantes nas regiões norte e sul do país, evidenciavam a incapacidade do Estado em articular as políticas necessárias para o desenvolvimento do país. Assim, a proclamação da República e a descentralização do poder em favor dos estados são baseadas nas demandas das oligarquias da região centro-sul. Essa característica permitiu a este grupo a subordinação das políticas econômicas aos seus interesses. Esta situação só altera-se com a Revolução de 1930 (FURTADO, 2014). Dessa forma, este período da história brasileira é dividido nestes dois contextos: a República antes e após 1930.

3.3.1 República Velha (1889 – 1930)

A proclamação da República, em 1889, é uma consequência da busca por maior autonomia regional, principalmente após a modificação da estrutura social nos estados do sul onde a “influência do trabalho assalariado nas plantações de café e nos centros urbanos, e da pequena propriedade agrícola na região de colonização das províncias meridionais” (FURTADO, 2014, p. 246) passou a ser maior em contraste com o modelo socioeconômico mantido no norte do país. Furtado (2014, p. 246) salienta, também, que nos estados do sul aumentam “as necessidades de ação administrativa no campo dos serviços públicos, da educação e da saúde, da formação profissional, da organização bancária e etc.”.

A Constituição de 1891 omite-se quanto à obrigatoriedade e a gratuidade da educação, mas estabelece uma distribuição das competências entre os entes federados no artigo 35, o qual “incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente (...); animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências (...) sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais; criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados; prover a instrução secundária no Distrito Federal.” (BRASIL, 1981). Decreta, também, tanto a laicidade quanto a liberdade de profissão e o seu exercício (artigo 72, § 6º e § 24º, respectivamente).

Cury (2005a), aponta que a Constituição de 1891 avançou com relação às anteriores ao defender a plenitude dos direitos civis e ampliar alguns direitos políticos, mas retrocedeu quanto aos direitos sociais. A educação escolar foi o único direito social mencionado no texto constitucional, mas o predomínio do pensamento liberal-oligárquico baseado no esforço individual influenciou de maneira que não houvesse fixação da obrigatoriedade da educação, justamente por esta ser considerada como uma demanda individual.

A política educacional nestes primeiros 40 anos de República, oscila entre três vertentes: a liberal, a positivista e a autoritária (CURY, 2005b) o que identifica-se a partir das várias tentativas de reformas. Ainda em 1890, tem-se a Reforma Benjamin Constant (Decreto nº 981, 8 de novembro de 1890), na qual se estruturou a educação escolar em primário, este contendo dois níveis – o primeiro e o segundo grau – secundário e superior. Visava-se formar alunos e não somente prepará-los ao ensino superior e romper com a estrutura acadêmica, incorporando matérias consideradas ciências aos currículos. A proposta de reforma de Epiácio Pessoa caracteriza-se pela centralização das decisões acerca do processo educacional no ensino secundário e superior (Decretos nº 3890, de 1º de janeiro de 1901, e nº 3914, de 23 de janeiro de 1901).

Em 1911, a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Ensino Fundamental da República (Decretos nº 8.659, de 5 de abril de 1911), também denominada Reforma Rivadávia Corrêa, almejava “a desoficialização do ensino e de sua frequência através da criação de institutos; a abolição dos diplomas (...), a realização de exames de admissão pelas próprias Faculdades” (VIEIRA e FARIAS, 2011, p. 92). Tal projeto distanciava tanto a União como os Estados na interferência da educação. Esta reforma não logrou êxito visto que concedia liberdade e autonomia para as instituições de ensino e por eliminar o caráter oficial do ensino. Essas propostas tinham como objetivo reorganizar o sistema educacional brasileiro. A Reforma Carlos Maximiliano (Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915), em contraposição à precedente, reoficializa o ensino, reformula o ensino secundário e regula o ensino superior. A Lei Luís Alves Rocha Vaz, de 1925 (Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925), entre outras medidas, estabeleceu uma responsabilidade da União na expansão do ensino primário e eliminou os exames preparatórios e parcelados.

De acordo com Vieira e Farias (2011), entre os anos de 1907 e 1912 a presença do setor público na oferta de educação diminuiu, enquanto a do setor privado cresceu. Apesar de todas as contradições existentes nas propostas de reformas, o setor educacional avançou nesse período, principalmente pela oficialização da profissão de educador e pela criação da Associação Brasileira de Educadores (ABE), a qual defendia a educação pública.

Kang (2010) aponta que, além do elitismo das políticas educacionais, esta derivada da falta de voz política das classes mais pobres as quais seriam as maiores beneficiadas caso houvesse políticas que enfatizassem o ensino primário, não existia uma coordenação entre os três níveis de governos e havia insuficiência de recursos, especialmente nos estados e municípios.

3.3.2 De Vargas a João Goulart (1930 – 1964)

A Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas com apoio das populações urbanas e dos grupos industriais, é uma reação à política presidencialista do “café com leite”, a qual alternava a predominância do poder nacional entre as oligarquias ligadas aos estados paulista e mineiro, principais produtores de café e de leite, respectivamente, e que desempenhava uma contínua valorização do café⁶. O governo provisório de Vargas assumiu um caráter mais

⁶ Embora Vargas também tenha desempenhado uma política em favor do café, voltou-se à produção industrial através da substituição de importações.

centralizador e refletiu “mais diretamente as demandas de grupos urbanos, trabalhadores e classe média” (KANG, 2010, p. 50).

O contexto de centralização que se expressa através da política reflete também no setor educacional com a criação, em 1930, do Ministério da Educação e da Saúde Pública, com a nomeação para o cargo do Ministro Francisco Campos. As reformas empreendidas pelo Ministro mostram o interesse do Estado em uma definição de uma estrutura para a educação superior, secundária e comercial. A primeira medida adotada foi referente ao ensino superior (Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931), que visava a regulamentação deste nível de ensino. Em seguida foi decretada (Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931) a organização do ensino secundário que estabelecia que os cursos secundário deveriam formar alunos para todos os setores de atividades e não apenas prepará-los para o ensino superior. O ensino comercial também foi organizado (VIEIRA e FARIAS, 2011).

Algumas críticas foram feitas a estas decisões devido ao “teor enciclopédico e elitizante da proposta curricular do ensino secundário que, embora lhe tenha conferido certa organicidade, acabava por criar um estrangulamento ao descuidar dos cursos profissionalizantes, exceto o ensino comercial” (VIEIRA e FARIAS, 2011, p. 111). Fonseca (2001), entretanto, afirma que foi dada ênfase a cursos técnicos e profissionalizantes, especialmente aos direcionados à produção, pois tanto para Vargas como para Campos, a criação de riqueza dependia da produtividade e essa era associada ao capital humano dos trabalhadores. A reforma de Campos não rompeu com o elitismo do ensino, herança do período colonial, mantendo-o direcionado às necessidades e demandas das classes médias e ricas da sociedade (PIRES, 1995).

Em 1932, um documento elaborado por educadores liberais expressava as ideias de uma educação na qual o Estado auxiliasse as instituições escolares. Elas deveriam ser leigas e para ambos os sexos; o ensino primário deveria ser obrigatório e gratuito, sendo expandido progressivamente para os demais níveis. Para que isso fosse possível, a educação deveria ser financiada através de fundos para este fim. Esta declaração ficou conhecida como Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (VIEIRA e FARIAS, 2011).

A Constituição de 1934 mostra esta nova concepção da educação não somente para o setor público, mas também pelos debates ocorridos entre educadores e sociedade, pois conta com um capítulo dedicado à educação e à cultura. Estabelecia que o ensino primário era obrigatório e gratuito e extensível aos outros níveis de ensino para torná-los mais acessíveis (artigo 150). À União competia “traçar as diretrizes básicas da educação nacional” (artigo 5, XIV) o que na prática significava que ela seria encarregada de articular os níveis de ensino. Os estados ficaram encarregados de organizar e manter o sistema de ensino (artigo 151). Estipulava

a laicidade do ensino, vinculava um percentual da renda proveniente dos impostos para a aplicação no sistema de ensino e criava um fundo educacional para a União, Estados e Distrito Federal (artigos 153, 156 e 157, respectivamente) (BRASIL, 1934).

O período do Estado Novo, compreendido entre 1937 e 1945, implementado através do golpe dado por Vargas com apoio militar, é marcado pelo autoritarismo e pelo intervencionismo. No setor econômico, a política favorável ao crescimento industrial via substituições de importações é, de acordo com Fonseca (2003), resultado muito mais da política adotada pelo governo do que pelo estímulo econômico por si só.

Com a mudança no cenário político, em 1937, tem-se uma nova Constituição. Ela amplia a competência da União para “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude” (artigo 15, IX) em vez de só delinear suas diretrizes. Há um distanciamento do Estado em relação à educação, só intervindo quando necessário devido à falta de recursos da família (artigo 129). Outra diferença desta para com a anterior é a eliminação da vinculação de percentuais aplicáveis à educação. Percebe-se, então, que “a concepção da política educacional no Estado Novo estará inteiramente orientada para o ensino profissional, objeto de atenção prioritária das reformas encaminhadas pelo ministro de Vargas para a educação, Gustavo Capanema” (VIEIRA e FARIAS, 2011, p. 116).

O conjunto de decretos propostos por Gustavo Capanema foi chamado de Lei Orgânica do Ensino por estabelecer os princípios de organização e de funcionamento de cada nível considerado, concentrando-se especialmente nos ensinos secundário e industrial (KANG, 2010). Para o ensino industrial e comercial, Decretos nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942, e nº 6.141,28 de dezembro de 1943, respectivamente, foram adotadas um conjunto de medidas que visavam a formação do técnico profissional. A oferta para esta etapa amplia-se com a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) que buscava qualificar a mão-de-obra necessária à indústria e, em 1946, do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) via Decreto nº 8.621 de 10 de janeiro de 1946, e 8.622, de 10 de janeiro de 1946. As Leis Orgânicas para os demais níveis de ensino (primário, secundário, normal e agrícola - Decretos nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946, 4.244, de 9 de abril de 1942, 8.530, de 2 de janeiro de 1946, e 9.613, 20 de agosto de 1946) regulamentavam as finalidades, os princípios e o currículo de cada um (VIEIRA e FARIAS, 2011).

A reforma empreendida por Capanema é considerada por Kang (2010) como um retrocesso quando comparada à anterior, no que tange ao ensino secundário, de Francisco Campos, pois esta última ainda buscava algum equilíbrio entre humanidades e ciências,

enquanto a primeira voltou-se para a formação clássica humanística. A respeito do ensino industrial, esta reforma estimulou o aumento das matrículas neste nível de ensino, já em 1942.

Contudo, a reforma de Capanema também apresentou alguns problemas seja por organização curricular, seja pelo seu significado social. Segundo Vieira e Farias (2011), foram feitas críticas à falta de articulação entre os níveis de ensino e ao fortalecimento de uma tradição da educação elitizada. Dados da época, de acordo com os mesmos autores, mostram que os percentuais dos valores gastos em educação, tanto nos estados como na União, cresceram, aumentando o número de matrículas, mas isto não foi suficiente para melhorar o trabalho administrativo e a qualidade do ensino.

A entrada do Brasil na II Guerra Mundial ao lado dos Aliados evidencia as contradições internas e externas do regime, tornando-o insustentável. Dessa forma, tenta-se uma redemocratização com a permanência de Vargas no poder (queremismo), mas ele é deposto em 1945, quando assume José Linhares e depois o presidente eleito Eurico Gaspar Dutra. Com a Constituição 1946 retoma-se, em parte, o que fora estabelecido pela Constituição de 1934, como a consideração da educação como um direito de todos e a gratuidade válida para o ensino primário e para os demais, quando houvesse a comprovação de insuficiência de recursos. Tem-se a vinculação de recursos para a educação nas três esferas de governo e a organização do sistema de ensino fica a cargo de cada estado e do Distrito Federal. O grande diferencial é que, além de estabelecer as diretrizes e as bases da educação, a União pode legislar sobre estes temas, o que “abre caminho para o Executivo encaminhar ao Congresso, em 1946, um projeto de lei que viria a configurar-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.” (VIEIRA e FARIAS, 2011, p. 134) o que possibilitaria englobar todos os níveis de ensino em um só documento. Ela também obriga as empresas com mais de cem empregados a proporcionar educação primária gratuita para os funcionários e seus filhos. Contudo, não se cumpre tal lei devido à falta de regulamentação (PIRES, 1995).

Kang (2010) destaca que durante o governo de Dutra, pelo menos nos relatórios presidenciais, a educação popular era considerada prioritária. E, de fato, houve mudanças significativas em alguns indicadores educacionais como a taxa de matrícula no ensino primário, que em média cresceu “4,2% contrastando com a média de 1,7% do período 1950-55 (Vargas e Café Filho) e com a média de 2,4% do governo Kubitschek no período de 1956-60.” (KANG, 2010, p.61).

O Plano de Metas implementado pelo presidente Juscelino Kubitschek (JK), entre os anos de 1956 a 1961, pode ser considerado a primeira experiência brasileira de planejamento econômico devido à complexidade de sua formulação e à profundidade do seu impacto na

economia e na sociedade (LAFER, 2001). O plano elencou os setores que estariam interligados direta ou indiretamente à industrialização, como energia, transportes, alimentação, indústrias de base e a educação. Esta última foi incluída no projeto em razão de ser considerada “um futuro ponto de estrangulamento de pessoal técnico que resultaria do desenvolvimento das atividades produtivas no quinquênio, como consequência do Plano de Metas” (LAFER, 2001, p. 37), mas previa-se apenas 3,4% dos investimentos iniciais. A meta estipulada inicialmente era de intensificar a formação de técnicos. O governo elevou progressivamente os recursos destinados ao Ministério da Educação e da Cultura (MEC) e o ensino superior foi o nível educacional com maior prioridade durante todo governo de JK, seguido pelo ensino secundário em detrimento ao ensino primário (KANG, 2010).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, tem como influência o debate, num primeiro momento, de centralização ou descentralização da organização do sistema educacional; num segundo, pelo embate da provisão pública ou privada. Ela estabelece que a educação é um direito de todos e que deve ocorrer tanto no ambiente familiar como no escolar e possibilita que outros agentes proporcionem a educação, ou seja, a cargo do setor privado. Nela há a vinculação de um percentual que deve ser aplicado à educação pelos entes federados. Um ponto que é considerado um recuo para Vieira e Farias (2011) é a exclusão da gratuidade do ensino.

A estrutura do sistema educacional brasileiro mantém-se em três níveis: primário, médio e superior (PIRES, p. 284). A LDBEN consolida a divisão de responsabilidade para as três esferas de governo para o primário e o ensino médio e delega à União o ensino superior (PIRES, 1995).

Os dados apresentados por Vieira e Farias (2011) mostram que, em 1960, há uma predominância da oferta pública em relação à privada quanto ao número de matrículas e uma elevação no nível secundário. Isso reflete o

[...] aumento da pressão pela expansão da escolaridade que remonta aos anos 30. [...] O fortalecimento das camadas médias nos centros urbanos, o início do processo de industrialização e o crescimento de um setor de serviços aponta para um modelo onde se espera da educação um novo papel. (VIEIRA; FARIAS, 2011, p. 143).

O Plano Trienal do governo de João Goulart (1961 – 1964) tinha como objetivo assegurar uma taxa de crescimento anual de 7%, reduzir a pressão inflacionária, um crescimento dos salários na mesma proporção da produtividade, ampliar a intervenção estatal na educação – especialmente em pesquisa científica e tecnológica – e na saúde, reduzir as desigualdades regionais e entraves institucionais, refinanciar a dívida externa e ampliar a ação governamental.

No que se refere à educação o plano afirma que as deficiências encontradas são reflexos da inadequação dos currículos escolares e dos professores e da falta de correspondência entre as necessidades e o que está disponível, mas que com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, vinham sendo corrigidos. Almejava, especificadamente para este setor, educação primária para todos (6 anos nas zonas urbanas e 4 anos na zona rural) e educação ginásial para 40% da população e a colegial para 20% (BRASIL, 1961). Entretanto, o fracasso do plano ocorreu devido à persistente pressão inflacionária e aos gastos excessivos do governo, estes desencadeados pelo “efeito conjunto do déficit governamental e da expansão de crédito [que] era a expansão dos meios de pagamento, que, dessa forma, alimentava a inflação” (LAFER, 2001, p. 62).

Nos dados apresentados por Kang (2010) para o governo de João Goulart, observa-se que entre os anos de 1962 e 1964 “a taxa média anual de crescimento de matrículas no ensino fundamental comum foi de 6,2%, a maior dentre os governos democráticos após o Estado Novo” (KANG, 2010, p.69) confirmando a ênfase dada ao ensino primário.

4 PLANEJAMENTO ECONÔMICO DURANTE A DITADURA MILITAR BRASILEIRA

O golpe militar que depôs o presidente João Goulart, em 31 de março de 1964, e o substituiu pelo Marechal Castello Branco e instaurou o regime militar que perdurou até o ano de 1985. Ao longo destes anos, foram traçados vários planos com o objetivo de desenvolver o país e transformá-lo em um país de “primeiro mundo”.

4.1 PLANO DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO – PAEG

No início de 1964 o país encontrava-se em estagnação econômica acompanhada de inflação alta. Os Ministros do Planejamento, Roberto Campos, e da Fazenda, Octávio De Bulhões, do governo de Castello Branco, pretendiam impulsionar o crescimento a partir da execução de ações que combatessem a inflação e com a realização de reformas estruturais na área fiscal e financeira. Estas intenções resultaram no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG).

O PAEG almejava acelerar o ritmo de crescimento econômico, adotar uma política de combate à inflação de forma gradual, diminuir as diferenças econômicas entre os setores e as regiões, aumentar a taxa de emprego e equilibrar o balanço de pagamentos (MARTONE, 2001). Para contornar o desequilíbrio do balanço de pagamentos, previa-se ampliar as exportações e buscava-se a internacionalização da economia brasileira através da sua abertura ao capital estrangeiro.

No que tange ao combate inflacionário, o plano fez um diagnóstico de que a inflação derivava dos déficits governamentais, da expansão do crédito as empresas e da pressão salarial, que, na avaliação dos formuladores, crescia acima da produtividade (RESENDE, 1990). Para Martone (2001), a estratégia adotada encaixa-se no modelo de inflação de demanda, mesmo não sendo desconsiderado que a pressão dos salários incide sobre os custos. Para ele, no entanto, a política salarial, que introduziu uma fórmula de reajuste a fim de estabilizar os salários reais, desempenhou um papel muito mais de contenção de demanda agregada do que uma prevenção de elevação dos custos. Esta abordagem “impediu que o plano visualizasse outros elementos de natureza autônoma, responsáveis pelo crescimento dos preços, concentrando-se nas causas de ordem monetária” (MARTONE, 2001, p. 77). Desta forma, era necessário compatibilizar as políticas de concessão de crédito ao Estado, ao setor privado e a política salarial.

A política de concessão de crédito ao governo foi elaborada visando a evitar um impacto autônomo nos preços do financiamento inflacionário do déficit federal. Para tanto, visou-se a um aumento de receitas, melhorando a arrecadação, reajustando taxas e tarifas com a realização de uma reforma tributária; e buscou-se um financiamento não inflacionário, a partir da disponibilização de títulos da dívida pública no mercado de capitais (MARTONE, 2001). A reforma tributária, do ponto de vista distributivo, foi regressivo, porque grande parte do aumento da arrecadação foi proveniente de impostos indiretos. Ela teve, também, um caráter mais centralizador, limitando a legislação de estados e municípios sobre os tributos. (HERMANN, 2011a). A política creditícia ao setor privado almejava manter a liquidez real do setor produtivo e evitar que uma expansão de empréstimos pelo setor bancário provocasse um aumento nos meios de pagamentos. (MARTONE, 2001).

A respeito da política salarial, o PAEG tinha delineado três pontos básicos: manter a participação dos trabalhadores na renda nacional, evitar reajustes salariais desproporcionais à produtividade e corrigir as distorções salariais. Assim, foi instituída uma fórmula de reajuste salarial a qual estipulava que deveria ser estabelecido o salário real médio dos últimos 24 meses e, sobre este deveria incidir a taxa de produtividade e acrescentar a metade da taxa de inflação programada pelo governo para o ano seguinte. Além disso, estipulava que os reajustes seriam anuais. Os efeitos desta política adotada resultaram em uma diminuição dos salários reais. Isto porque o “resíduo inflacionário” – a inflação programada – foi continuamente inferior ao que de fato ocorria. Resende (1990) aponta que não somente o nível do salário mínimo real foi reduzido, mas o salário real médio no setor industrial também foi afetado negativamente por esta ação.

Outra reforma que incidiu sobre o mercado de trabalho foi a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Tal fundo “substituiu o regime de estabilidade no emprego, então vigente, entendido como um entrave institucional ao aumento de emprego e, por conseguinte, ao crescimento econômico” (HERMANN, 2011a, p. 54). Com ele, os empregadores tinham a possibilidade de demitir funcionários a qualquer momento. Em contrapartida, eles deveriam depositar mensalmente a porcentagem de 8% do salário nominal em nome de cada trabalhador no fundo. Segundo o governo, o FGTS não estimularia as demissões, mas as contratações de novos empregados na medida em que os custos e riscos, no longo prazo, diminuía. Contudo, não há dados para que se possa comprovar tal hipótese, visto que os dados sobre emprego pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) só iniciaram a partir da década de 1980 (HERMANN, 2011a).

Autores como Martone (2001), Hermann (2011a) e Resende (1990) consideram as reformas estruturais, implementadas juntamente com o PAEG, como essenciais para que fosse possível atingir os objetivos propostos. A reforma no Sistema Financeiro Brasileiro, desde 1964, teve como objetivo complementá-lo a partir da busca pela formação de um segmento privado de longo prazo para que este sustentasse “o processo de industrialização já em curso, de forma não inflacionária” (HERMANN, 2011a, p. 56). Para tanto, primeiro era preciso reorganizar o sistema monetário e, para isso, foi criado o Banco Central do Brasil (Bacen) e o Conselho Monetário Nacional (CMN). Depois, era necessário regular o funcionamento do mercado de capitais, o que foi feito numa série de Leis e Resoluções. Em terceiro, era preciso assegurar um retorno real dos ativos e incentivar a demanda por eles, que foi implementado através da criação da Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), instituindo a correção monetária da dívida pública. Estas ações desencadearam um “aumento do grau de abertura da economia ao capital externo, de risco (investimento diretos) e, principalmente, de empréstimos” (HERMANN, 2011a, p.56).

Ainda que a política monetária e fiscal tenha sido austera, o PAEG não cumpriu as metas para a taxa de inflação, que ficaram acima do estabelecido, assim como, a meta da expansão nominal dos meios de pagamentos e do crédito ao setor privado também foram ultrapassados. Os déficits governamentais ficaram próximos ao estipulado apesar da meta de receitas e despesas não terem sido as previstas. Deve-se destacar também, que a partir da reforma financeira tem-se a criação de um mercado de dívida pública, viabilizando um financiamento público não monetário. Dessa forma,

[...] as pressões inflacionárias de demanda e de custos, diagnosticadas pelo Paeg, foram efetivamente combatidas com políticas monetária, fiscal e salarial restritivas. Contudo, o sucesso do plano foi parcialmente comprometido pelos aumentos atribuídos a outros custos básicos - impostos, tarifas públicas, câmbio e juros (este último devido ao aperto monetário) – e pela criação da correção monetária para ativos e contratos em geral. (HERMANN, 2011a, p. 61).

Martone (2001), entretanto, aponta que o PAEG não obteve sucesso principalmente pelo diagnóstico equivocado sobre a inflação, o qual levou a política econômica a controlar o nível de demanda agregada. Uma vez retraída a demanda, passa-se a conviver com uma capacidade ociosa nos setores industriais, desincentivando o investimento. Este cenário ainda agrava-se pela inflação que corroía a liquidez das empresas, que viam-se obrigadas a contrair empréstimos com intermediários, pagando-lhes juros mais altos, juntamente com o aumento da carga tributária, que elevava ainda mais os custos. Em suas palavras:

Fica claro então que não apenas não foram criados os estímulos necessários à retomada dos investimentos, principalmente através da manutenção de um continuamente alto nível de atividade interna e de um ambiente geral de recuperação, mas também foram agravados alguns fatores já delicados ao lado dos custos de produção e fechados em alguns canais importantes de financiamento dos investimentos privados. (MARTONE, 2001, p. 89).

4.2 PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO – PED

Com a posse do novo presidente, Costa e Silva, em 1967, estabeleceram-se as diretrizes gerais que norteariam o rumo da política econômica, a partir de uma análise da economia brasileira que contrastava com a política econômica anterior de redução do nível da demanda agregada e aumento das pressões nos custos. Tinha-se, então, como objetivo básico a retomada do desenvolvimento econômico e social. Acrescentou-se também o fortalecimento da empresa privada e da infraestrutura, a estabilização dos preços, a expansão do emprego e a consolidação e ampliação do mercado interno (ALVES; SAYAD, 2001).

Lago (1990) aponta que embora o legado do governo anterior tenha sido uma recessão, no curto prazo, os efeitos das reformas provocaram mudanças significativas na condução da política econômica, como o aumento da carga tributária e a sua centralização e a ampliação do grau de abertura ao capital estrangeiro, ainda que na área da distribuição de renda ela não tenha sido favorável aos trabalhadores.

Para que os objetivos das diretrizes gerais pudessem ser alcançados foi lançado um Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) que pretendia, sobretudo, acelerar o desenvolvimento e conter a inflação. Para o primeiro, previa-se uma ampliação da capacidade de produção a partir da utilização da capacidade ociosa, seguida pela “expansão da quantidade e melhoria da qualidade dos fatores de produção, mediante a intensificação dos investimentos nos setores prioritários, o aperfeiçoamento dos métodos de produção e o fortalecimento dos recursos humanos.” (BRASIL, 1971, p. 15). Para tanto, os investimentos estatais destinariam-se para áreas de infraestrutura, siderurgia, mineração, habitação, saúde, educação e agricultura. Quanto ao combate à inflação, ele seria gradual.

O PED compreendia que era necessário estimular e criar oportunidades para o setor privado, principalmente no que refere-se às instituições que concediam empréstimos para investimentos. Desta forma, a poupança não seria uma restrição à elevação do produto. O governo deveria, então, estimular a demanda e propiciar uma possibilidade de melhorar a liquidez de setores que tinham capacidade ociosa (ALVES; SAYAD, 2001).

Em um contexto no qual as finanças públicas eram consideradas equilibradas, o governo optou por facilitar a concessão de subsídios e incentivos fiscais para desenvolver determinadas regiões, passando a fazer parte da política industrial governamental. Além de manter os investimentos em nível elevado. Entretanto, manteve a política salarial do governo anterior (LAGO, 1990).

A respeito dos investimentos estatais, eles deveriam “substituir os fatores dinâmicos que vinham promovendo o desenvolvimento industrial até 1961” (ALVES; SAYAD, 2001, p. 103) por isso era necessário que fossem realizados em diversos setores. Ou seja, o PED tinha como estratégia um desenvolvimento equilibrado no qual os investimentos feitos em alguns setores fossem aproveitados por outros simultaneamente.

Alves e Sayad (2001, p. 104-105) ressaltam que

[...] embora na estratégia de curto prazo possa ser admitido que o problema central é a insuficiência da demanda e não de poupança, a longo prazo, o problema fundamental é o de geração de poupanças necessárias ao financiamento do crescimento e expansão da capacidade. Mais ainda, na medida em que se procura diversificar os setores estratégicos, dentro de um modelo de desenvolvimento equilibrado, o aumento da taxa de investimento passa a ser essencial à implementação da estratégia. Como consequência, a poupança para financiar tais investimentos deverá elevar-se e nisto reside um dos pontos cruciais na implementação do Programa.

Ao implementar-se a política econômica mais expansionista proposta pelo PED, a partir de 1968, o produto nacional volta a apresentar altas taxas de crescimento, sendo impulsionado pelos vários setores econômicos devido às ações específicas do governo a determinados setores. A agricultura foi beneficiada pela ampliação do crédito e pelas taxas subsidiadas. Houve também, uma mecanização da agricultura estimulando o setor industrial, que também aumentou sua produção global. Contudo, com o setor industrial alcançando quase a plena capacidade, em meados de 1970, o setor público juntamente com o setor privado elevou os investimentos, o que “beneficiou diversos ramos industriais e impulsionou a indústria de bens de capital, mas que exigiu também significativas importações de máquinas e equipamentos” (LAGO, 1990, p. 240) como era previsto pelo programa.

A crescente demanda por máquinas e equipamentos importados pressionou a balança comercial, mas esta manteve-se, até 1970, positiva devido ao aumento expressivo das exportações que veio acompanhado da diversificação da pauta com a crescente participação de produtos manufaturados e da mudança significativa dos parceiros comerciais (LAGO, 1990). Outro fator importante, foi a política de minidesvalorizações cambiais adotada evitando que a

inflação acarretasse uma defasagem cambial significativa, que poderia influenciar diretamente na balança comercial e indiretamente na atividade econômica.

O governo, apesar da política mais expansionista, controlou preços tanto do setor público como do setor privado como forma de compensar a expansão monetária sobre a inflação. Entretanto, o nível dos preços não recuou como o esperado e, para Lago (1990), isto foi consequência do “crescimento a uma taxa muito elevada e a forte demanda global [que] dificultaram o declínio da taxa de inflação” (LAGO, 1990, p.246).

4.3 I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO – I PND

Ao assumir a presidência, no final de 1969, Emílio Médici manteve a orientação da política econômica do período anterior, mas, seguindo uma “tradição” formalizada pelos Atos Complementares números 46 e 73 de 1969, pela qual cada governo deveria apresentar um plano de governo para o seu período, lançou o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para os anos de 1972-74, que viria a ser o conhecido como o I PND (GREMAUD; PIRES, 1999a).

O I PND insere-se em um contexto de crescimento econômico acelerado, iniciado em 1968 e que perdurou até 1973, originado por fatores favoráveis interna e externamente, como a mudança institucional a partir das reformas feitas pelo PAEG, a existência de capacidade ociosa, o aumento das exportações devido ao crescimento mundial e a situação financeira internacional, com os “eurodólares”⁷. No âmbito político, estava em vigor o Ato Institucional nº 5 (AI-5), de 13 de dezembro de 1968, que suspendeu garantias constitucionais, fechou o Congresso por tempo indeterminado e cassou mandatos de opositores ao regime.

O Plano Nacional de Desenvolvimento tinha como meta transformar o Brasil em um país desenvolvido. A principal explicação para este cenário de subdesenvolvimento era o hiato tecnológico, que explicava, na concepção do governo, as diferenças de renda entre as nações a partir das disparidades do progresso tecnológico e científico. O objetivo central era manter o crescimento econômico, visto que este foi um instrumento importante frente à sociedade de legitimação do regime, sobretudo incentivando a área científica e tecnológica e os setores mais dinâmicos da economia, em detrimento de outras possíveis metas, como a estabilização ou a melhoria da distribuição da renda. Para tanto, o I PND propunha três linhas de ação: modernizar os setores mais desenvolvidos, utilizar ao máximo os recursos humanos e utilizar a dimensão territorial do país em favor econômico. (GREMAUD; PIRES, 1999a).

⁷ O chamado “mercado de eurodólares” é relativo aos “depósitos em dólares, mantidos fora dos Estados Unidos” (HERMANN, 2011, p. 67).

Contudo, é apontado na elaboração do I PND que para que o crescimento seja alcançado é necessário que integrado a ele tenha-se uma “ampla disseminação dos resultados do progresso econômico alcançando todas as classes de renda e todas as regiões; [a] transformação social (...); [a] estabilidade política (...) [e a] segurança nacional” (BRASIL, 1971, p. 15).

O I PND propõe que para atingir as metas estabelecidas o principal instrumento seria o aumento da influência estatal na área econômica com a ampliação de seus investimentos e da regulação. Isto mostra a visão de que é o Estado quem deve ser o articulador de políticas que estimulem a expansão do crescimento. Nesse sentido, a empresa estatal teve papel fundamental porque cabia a elas tanto a geração de demanda derivada para as empresas privadas como o fornecimento de insumos básicos (GREMAUD; PIRES, 1999a). Conforme Lago (1990), neste período houve uma expansão no número de empresas estatais criadas, apesar de não haver uma elevação na participação relativa do Estado na economia. As fontes de financiamento eram provenientes de seus recursos internos, como lucros e depreciação, devido a política de preços públicos realista e de crescente tomada de empréstimos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Tais empréstimos “explicariam parte significativa do aumento da dívida externa brasileira no período de 1967-1973” (LAGO, 1990, p.270).

A empresa privada nacional, especialmente a grande, não foi deixada de lado. Pretendia-se fortalecê-la no que tange à estrutura financeira, modernizar a tecnologia utilizada e desenvolver o seu gerenciamento (BRASIL, 1971). Ao setor bancário, o governo incentivou as fusões e aquisições para concentrar o mercado a fim de que, através das economias de escala, se reduzisse os custos operacionais, eliminando intermediários financeiros (GREMAUD; PIRES, 1999a).

Considerava-se que para alcançar uma completa integração nacional dever-se-ia estimular o desenvolvimento regional. Ele deveria ocorrer de maneira acelerada e autossustentada via expansão do mercado interno, permitindo uma descentralização econômica. No Sul e no Nordeste seriam estabelecidos polos regionais que articulassem os setores agrícola e industrial, e no Planalto Central e na Amazônia, os setores agrícolas e mineral. Para que fosse possível incentivar estas regiões sem dificultar as demais, o plano previa que para o Nordeste e para a Amazônia seriam concedidos incentivos fiscais. Nas demais, seria feito via financiamento de bancos oficiais, medidas tributárias, transferências da União e de investimentos diretos do governo federal (BRASIL, 1971). Gremaud e Pires (1999a) apontam que apesar de se verificar a expansão da fronteira agrícola, muitas áreas continuavam isoladas. No âmbito social, esta integração era ainda mais difícil, visto que haveria uma contradição justamente por visar fortalecer as grandes empresas nacionais.

O crescimento da renda nacional iniciada a partir de 1968 surpreende não somente pelas altas taxas de crescimento (cerca de 11% ao ano) mas porque “tal ritmo de crescimento foi acompanhado de queda da inflação (embora moderada) e de sensível melhora do Balanço de Pagamentos, que registrou superávits crescentes ao longo do período” (HERMANN, 2011a, p.62) chamado de “milagre econômico”, que compreende os anos de 1968 a 1973.

O plano almejava uma elevação na taxa de emprego e segundo Gremaud e Pires (1999a), é possível que a meta estipulada tenha sido ultrapassada, pois a taxa de desemprego apresentou-se abaixo do incremento populacional. O objetivo de diminuir as disparidades entre os setores agrícola e industrial e a consolidação de um sistema de financiamento de longo prazo no setor privado não foram alcançados. O setor agrícola cresceu abaixo do que era esperado enquanto o industrial, acima. Houve, também, um crescimento não previsto do endividamento externo.

Com o aumento brusco dos preços do petróleo no final de 1973 reverte-se o quadro favorável ao Brasil dos termos de troca. Devido à grande dependência brasileira desta *commodity* “esse choque converteu uma situação de dependência externa em um quadro de restrição externa” (HERMANN, 2011b, p. 76). Outro fator voltou a perturbar a estabilidade econômica: que “apesar dos índices oficiais de inflação indicarem o contrário, em 1973, a inflação já se encontrava novamente em ascensão” (LAGO, 1990, p. 293).

4.4 II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO – II PND

O cenário econômico internacional estava em um período de adaptação com o fim das taxas fixas de câmbio que desencadearam significativas desvalorizações cambiais ao redor do mundo. Com o primeiro choque do petróleo, em 1973, houve um aumento relevante do seu custo e preço. Como o Brasil era altamente dependente da sua importação, a balança comercial passou de um relativo equilíbrio para um déficit de US\$4,7 bilhões em 1974 (LAGO, 1990). Paradoxalmente, as dificuldades foram aliviadas por um outro efeito causado pela elevação brusca do preço do petróleo que foi a entrada no mercado financeiro internacional dos chamados “petrodólares⁸”. Tais recursos financiaram os déficits na conta corrente brasileira (HERMANN, 2011b).

O ambiente político também passava por mudanças. O general Ernesto Geisel assumiu a presidência em 1974 e pertencia a um grupo mais moderado e, segundo Carneiro (1990, p.

⁸ As receitas da exportação do petróleo começaram a migrar para os países industrializados. A entrada destes capital estrangeiro promoveu uma forte expansão dos recursos a disposição dos bancos locais que buscaram investimentos com maiores riscos, como era o caso brasileiro (HERMANN, 2011b).

296) “em nome de uma alternância pacífica de poder, tornava-se importante, para a equipe que apeava, caprichar nos indicadores de prosperidade e sucesso, para eventual uso futuro”. É no meio deste contexto que o II Plano Nacional de Desenvolvimento é elaborado.

Mantendo a mesma visão dos planos anteriores, o II PND visa impulsionar o desenvolvimento no país. O diagnóstico realizado mostra que apesar da crise mundial desencadeada pelo choque do petróleo existiam oportunidades boas para o país. Para seus formuladores, a crise não seria prolongada visto que ela também poderia afetar os países produtores de petróleo, pois caso fosse persistente, os países industrializados buscariam rapidamente outras formas de energia para livrarem-se da dependência desta *commodity*. O II PND aponta que há algumas distorções, apesar do crescimento considerável dos últimos anos, como as diferenças produtivas nas regiões Norte e Nordeste, a existência de bolsões de pobreza, problemas de qualidade e quantidade na área da educação e saúde. Para solucionar estes problemas, almejava-se manter o crescimento, o combate à inflação de forma gradual e em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos, melhorar a distribuição de renda, preservar a estabilidade social e política e desenvolver o país sem destruir seus recursos naturais (Brasil, 1974).

Segundo Gremaud e Pires (1999b), para resolver a questão da vulnerabilidade externa, que estava associada ao hiato de estrutura produtiva e de divisas, o discurso apresentado no plano aproxima-se do que era feito na década de 1950, onde era necessário que a base técnica da produção fosse internalizada para que fosse possível ter uma autonomia nacional. Para tanto, o Estado deveria atuar firmemente seja via investimento direto, seja estimulando o setor privado nacional. Ou seja, propunha-se a continuação do processo de substituição de importações.

Os investimentos deveriam ocorrer em determinados gargalos da economia brasileira que restringiam o seu desenvolvimento como a infraestrutura, os bens de capital, os insumos, a energia e a exportação. A respeito do primeiro, se almejava a ampliação da malha ferroviária, da rede de telecomunicações e da infraestrutura para a produção e comercialização de produtos agrícolas. No setor de bens de capital e insumos, o foco dos investimentos era no setor de siderurgia, química pesada, minerais não ferrosos e não metálicos. Na área da energia, visava-se ampliar a capacidade de geração de energia elétrica, estimular a pesquisa, exploração e produção de petróleo e desenvolver fontes alternativas ao petróleo, sobretudo com o álcool combustível. Esperava-se que tais investimentos nestes setores estimulasse as exportações, tanto dos bens primários como de bens manufaturados (HERMANN, 2011b).

Para que estes investimentos fossem viabilizados, utilizaram-se tanto fontes de financiamento internas como externas. No âmbito doméstico, para o setor privado foi

principalmente com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) com linhas especiais de crédito e taxas de juros subsidiadas. Os investimentos públicos feitos via receita tributária e captação, via estatais, de empréstimos externos.

Para Carneiro (1990, p. 306) “a aprovação do II PND significou (...) a subordinação dos objetivos de estabilização às metas de longo prazo”. Isto porque, ao longo dos anos de execução do plano foram toleradas taxas de inflação mais altas em detrimento dos ajustes de curto prazo. Como as estatais desempenharam significativa função durante todo o período, e estas recorriam a recursos estrangeiros, houve uma rápida deterioração das contas externas brasileira e, conseqüentemente, houve uma rápida perda de reservas, entre os anos de 1973 e 1975. O autor ainda aponta que “o processo de endividamento externo, graças a um déficit acumulado em transações correntes (...) apresentava perspectivas nada encorajadoras, dadas as incertezas quanto ao crescimento da economia mundial” (CARNEIRO, 1999, p. 305).

Para Hermann (2011b), no entanto, a análise das influências do II PND sobre o balanço de pagamentos deve ser realizada em duas fases: a primeira durante a implementação do plano e a segunda, com a maturação dos investimentos realizados. Já era esperado que na primeira etapa houvesse um aumento dos déficits em transações correntes devido à elevação das importações de bens de capital e de insumos básicos para que os investimentos fossem realizados; na segunda, dever-se-ia perceber uma melhora no balanço de pagamentos decorrente do amadurecimento dos investimentos efetuados, como a redução do coeficiente importado e da dependência externa e a elevação das exportações de produtos nacionais manufaturados. A evolução das contas externas entre os anos de 1974 a 1984 assemelha-se com o que era previsto.

O II PND atingiu, em grande parte, os objetivos propostos que visavam a mudança estrutural da economia brasileira. Dentre os pontos positivos, destaca-se o ajuste estrutural do balanço de pagamentos, que, “com a maturação dos grandes projetos do II PND, tornou-se possível ao Brasil manter elevadas taxas de crescimento de seu produto sem que a economia resvalasse ao estrangulamento externo” (GREMAUD; PIRES, 1999b, p.96). Devido ao alto endividamento externo contraído com taxas flutuantes, o país passou a ser um exportador líquido de capitais. Muito disto é explicado pela estatização da dívida externa ocorrida no final da década de 1970.

Para que os objetivos ligados ao setor industrial fossem alcançados o governo lançou mão de incentivos fiscais, creditícios e cambiais. A deterioração financeira do governo ocorrida através da redução da carga tributária e do aumento do seu endividamento levou a redução da renda disponível ao Estado. Conforme Carneiro (1990) este endividamento crescente é a essência da crise dos anos de 1980.

O problema do financiamento interno e externo do setor público expõem o “caráter precário e inarticulado da política econômica após a deterioração do balanço de pagamentos brasileiro na segunda metade dos anos 70” (CARNEIRO, 1990, p. 317). É nesse contexto que se encerra o mandato presidencial de Geisel e João Figueiredo o assume.

4.5 III PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO – III PND

Com os desequilíbrios internos herdados do governo anterior, Figueiredo ao assumir a presidência, em 1979, nomeia Mario Henrique Simonsen para o Ministério do Planejamento, que implementa uma nova tentativa de ajuste fiscal através da “redução substancial de despesas com o corte de investimentos públicos e buscando-se maior coerência entre a política fiscal e monetária” (CARNEIRO, 1990, p. 309). Em meados de 1979, há o segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros nos países industrializados, mudando drasticamente o cenário internacional, complicando ainda mais a situação brasileira, principalmente no que tange ao endividamento externo. Para Simonsen, a única saída para combater os desequilíbrios do balanço de pagamentos era via ajuste recessivo. Assim acentuam-se os conflitos internos no governo entre austeridade e desenvolvimento (HERMANN, 2011b). Com isso, em agosto de 1979, Simonsen dá lugar a Delfim Netto. Apesar desse contexto de restrição de financiamento interno e externo, a formulação do III Plano Nacional de Desenvolvimento inclui muitos objetivos do II PND (CARNEIRO e MODIANO, 1990).

A intenção principal do III PND era o desenvolvimento do país. Para tanto, almejava-se especificamente acelerar o aumento da renda e do emprego, melhorar a distribuição de renda, reduzir as diferenças regionais, combater a inflação, reduzir a dívida externa, equilibrar o balanço de pagamentos, desenvolver o setor energético e aprimorar as instituições políticas (BRASIL, 1980). Foram estipuladas apenas metas qualitativas o que, em certa medida, para Gremaud e Pires (1999b, p. 99)

[...] até mesmo a própria definição do plano ficou comprometida, com o não estabelecimento de metas quantitativas em virtude da restrição determinante imposta pela crise do balanço de pagamentos, relacionada sobretudo aos custos da dívida externa e sua evolução, cujos determinantes encontravam-se fora do controle do governo.

O cenário econômico vinha se aprofundando numa crise desde o segundo choque do petróleo e o ajuste inicial executado pelo governo não apresentava resultados satisfatórios. Apesar da maxidesvalorização de 1979, esta foi corroída pela inflação crescente, os déficits

comerciais elevaram-se, prejudicando ainda mais o balanço de pagamentos, e o ajuste das tarifas públicas impactaram a aceleração da inflação. Com o agravamento da crise brasileira, em meados de 1982, as medidas propostas pelo III PND são abandonadas. Passa-se a buscar, exclusivamente, o reestabelecimento da ordem econômica via redução da absorção interna, para que o excedente fosse exportado.

5 POLÍTICAS EDUCACIONAIS DURANTE A DITADURA MILITAR

Pode ser percebida a importância dada pelos formuladores das políticas econômicas do regime militar devido ao fato de que às políticas educacionais implementadas estarem relacionadas a esta. Houve maiores compromissos financeiros por parte do governo federal e mudanças organizacionais, mas o sistema educacional brasileiro continuou apresentando problemas na sua evolução.

5.1 ANÁLISE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS IMPLEMENTADAS NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO

Durante os primeiros anos do regime militar, iniciado em 1964, quando a proposta inicial era resgatar a estabilidade econômica com a retomada do crescimento e a redução da inflação, não foi dada muita ênfase para os setores sociais. O sistema educacional brasileiro encontrava-se em crise, resultado de um crescimento acelerado da demanda por educação, tanto pelas famílias, que pretendiam alcançar um nível social superior, como pelo setor produtivo, via a consolidação das indústrias de bens de consumo duráveis, que buscava uma maior qualificação da mão-de-obra. De acordo com Romanelli (1978), a Lei de Diretrizes e Bases, de 20 de dezembro de 1961, não tinha criado mecanismos que possibilitassem uma elevação na oferta que fosse suficiente para acompanhar este aumento.

A política educacional visou atender à solicitação quantitativa da população, mas a ampliação do sistema educacional entre os anos de 1964 e 1968 ocorreu em um ritmo menor que nos quatro anos anteriores (ROMANELLI, 1978). Isto porque a expansão acelerada do ensino público poderia causar prejuízos à política econômica adotada, visto que esta almejava, entre outras coisas, a redução do déficit governamental. Como o crescimento da oferta de vagas continuou abaixo do necessário, agravou-se ainda mais a crise do sistema de ensino.

O governo, em 27 de outubro de 1964, aprovou a Lei 4.440 a qual criava o salário-educação⁹. Com este instrumento criou-se uma fonte de recursos para o ensino primário, onde as empresas deveriam recolher uma porcentagem de 2% do salário-mínimo, para cada empregado. Estes recursos deveriam ser repassados aos Institutos de Aposentadorias e Pensões e, por eles, depositados no Banco do Brasil da seguinte maneira: 50% no Fundo Nacional do

⁹ Antes, na Constituição de 1946, já havia uma tentativa do governo de responsabilizar as empresas pela educação dos filhos dos funcionários. Entretanto, não se mostrou eficaz. Em 1964, a solução encontrada foi o pagamento direto ao Estado em vez da obrigação da oferta direta pela empresa (MELCHIOR, 1981).

Ensino Primário e os outros 50% no Fundo Estadual do Ensino Primário. Em 12 de janeiro de 1965, com a Lei 55.551 o governo ampliou a obrigatoriedade deste tributo para todos os empregadores, tanto públicos como privados. Esperava-se, assim, que houvesse um aumento da arrecadação deste recurso (ROMANELLI, 1978). A criação deste tributo pode ser relacionada às pretensões do PAEG e das reformas estruturais na área financeira e tributária, que pretendiam restabelecer a ordem econômica, especialmente na contenção da inflação e a retomada do crescimento. Neste período houve um aumento da carga tributária que, entre os anos de 1963 a 1967, passou de 16% do PIB para 21% (HERMANN, 2011a). Nesse contexto, além de elevar a carga tributária ainda havia a necessidade de diminuir os gastos públicos, entre outras medidas.

O período entre 1964 a 1968, caracterizou-se pela criação de comissões que ficaram encarregadas de diagnosticar os problemas e propor soluções à dificuldade no sistema educacional brasileiro, no qual as vagas estavam aquém do necessário. O diagnóstico e as propostas para solucionar a crise no sistema educacional sugeridos pelo relatório desenvolvido pela Comissão Meira Matos basearam-se nos documentos elaborados a partir dos Acordos MEC-USAID (Agência Internacional de Desenvolvimento dos Estados Unidos)¹⁰. Estes acordos tinham o objetivo de auxiliar os gestores brasileiros a solucionar as dificuldades, através de propostas e implantação destas, seja via cooperação financeira, seja via assessoramento técnico. Como solução, os técnicos propunham que existisse uma relação de eficiência entre os recursos que eram aplicados e a produtividade; aperfeiçoamento dos conteúdos, métodos e técnicas de ensino; atuação nas instituições de ensino de forma a incentivar seu papel no desenvolvimento; modernização dos sistemas de comunicação em massa para que a informação estivesse disponível extraclasse; e reforço do ensino superior. A proposta apresentada pela comissão Meira Matos “coincidia exatamente com as propostas dos autores dos Acordos MEC-USAID” (ROMANELLI, 1978, p. 215).

Outra comissão criada foi o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, que tinha como finalidade avaliar a estrutura e a organização do ensino superior considerando eficiência, modernização, flexibilização administrativa e a formação de recursos humanos. Ambos os grupos apontavam que existia uma defasagem crescente entre o sistema educacional e o modelo econômico e precisava-se alterar o primeiro para ajustar-se com o que era necessário ao segundo. Dessa forma, há um delineamento da política educacional visando uma maior adequação entre os modelos de ensino e econômico.

¹⁰ Do original United States Agency International Development.

Tal ajuste no sistema educacional iniciou já em 18 de novembro de 1966, com o Decreto-Lei nº 53 que estabelece mudanças na organização das Universidades com o intuito de diminuir os recursos desperdiçados e a criação de um departamento encarregado de supervisionar tanto o ensino como a pesquisa em todo estabelecimento de ensino superior. Poucos meses depois, em 28 de fevereiro de 1967, outro Decreto-Lei, de nº 252, continua a reestruturação do ensino com a determinação de que as unidades universitárias fossem agrupadas em departamentos e estes deveriam reunir disciplinas afins.

A Constituição Federal de 1967 estabelecia que a educação fosse obrigatória entre os 7 e 14 anos, sendo gratuita nos estabelecimentos primários públicos. Para os níveis médio e superior, só seria gratuito quando houvesse a impossibilidade das famílias arcarem com tal ensino. Entretanto, enfatizava que sempre que fosse 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” (BRASIL, 1967, art. 168, §3º, III). As instituições particulares de ensino poderiam receber auxílios financeiros e técnicos da esfera pública, inclusive com a concessão de bolsas de estudos. A União poderia formular os planos nacionais de educação, assim como legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Um fator importante que a Constituição de 1946 estabelecia e que foi retirada foi a vinculação de recursos. Segundo o Ministério do Planejamento isso devia-se à incompatibilidade entre ela e o sistema orçamentário adotado pela Constituição de 1967. Além de não estabelecer um mínimo para a educação, outra consequência foi a extinção dos fundos de ensino criados pela LDBEN (HORTA, 2005).

Em 15 de novembro de 1967, com a aprovação da Lei nº 5.379 implanta-se o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) que visava a alfabetização de adolescentes e adultos e prover uma educação continuada devido ao fato de haver um grande número de analfabetos em idade de ingresso no mercado de trabalho. Inicialmente o MOBRAL apresentava-se como uma programa vinculado ao Departamento Nacional de Educação do MEC. Conforme Oliveira (1989) existiram dois tipos distintos de MOBRAL, ao longo do tempo, na ditadura: o primeiro, que repassava recursos para projetos específicos, e o segundo, que elaborava e implementava seus projetos.

O debate acerca de uma reforma no ensino superior já era presente na sociedade brasileira posto que já se constatava a existência de insuficiência de especialistas em algumas áreas, além das dificuldades de acesso às universidades públicas. Em 1º de outubro de 1968, com o Decreto-Lei nº 63.341, foi estabelecido que se evitasse a expansão em áreas já saturadas e que as instituições voltadas a essas áreas deveriam ser orientadas para as quais existissem déficits de profissionais. Além disso, estipulava que fossem evitados desperdícios no

financiamento da expansão e que se visasse a eficiência. Os recursos só seriam concedidos quando comprovada a plena utilização da capacidade instalada. Para garantir as condições necessárias ao financiamento foi criado, pela Lei 5.537 de 21 de novembro de 1968, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao MEC. Ele tinha por finalidade a captação de recursos e seu encaminhamento para projetos de ensino e pesquisa, desde que estas estivessem de acordo com as orientações do planejamento educacional (ROMANELLI, 1978). O saneamento das finanças públicas através das medidas adotadas pelo PAEG viabilizou ao governo a elevação dos gastos públicos.

Com a Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968 e com o Decreto nº 464 de 11 de fevereiro de 1969, firmam-se as bases do que já vinha sendo adotado, completando, assim, as mudanças no nível superior de ensino. A Reforma Universitária estabelecia modificações na organização, na administração e nos cursos. Na organização, previa-se que o ensino superior fosse oferecido preferencialmente em universidades em vez de instituições isoladas e o agrupamento dos estabelecimentos isolados existentes de forma a criar universidades ou federações de instituições relativamente próximas. Essa política de integralização visava a concentração de esforços e recursos materiais e humanos para diminuir os custos e elevar a produtividade. A respeito da administração, foi instituído um grupo de coordenação do ensino e da pesquisa em cada universidade e um grupo que deveria fiscalizar as atividades econômicas e financeiras da instituição. Para cada grupo de direção superior dever-se-ia contar com a participação de docentes e discentes. No que tange às estruturas dos cursos, as universidades deveriam ofertar cursos de graduação, pós-graduação, mestrado, doutorado, aperfeiçoamento e especialização. Outras medidas estipuladas foram: a unificação do vestibular por instituição de ensino e por região e a subordinação das decisões do Conselho Federal de Educação ao Ministério da Educação. Para Romanelli (1978, p. 233) “a modernização acabou criando uma complexidade administrativa e uma intrincada teia de mecanismos de controle dentro e fora da Universidade, que a tornou mais conservadora na sua estrutura geral do que a do antigo modelo”.

Estas mudanças no ensino vêm em concordância ao que era exposto no PED, o qual afirmava que não era possível “admitir que, por falta de recursos humanos qualificados, venha-se a frustrar-se o esforço [sic] nacional do desenvolvimento ou comprometer-se a vocação democrática do povo brasileiro” (BRASIL, 1967, p. 10). Os formuladores do PED já entendiam a educação como um fator do desenvolvimento, tanto que a consideravam juntamente com a agricultura, áreas que poderiam contribuir consideravelmente no progresso tecnológico brasileiro. Para isso, previa-se como ação “capacitar o homem brasileiro para o processo de desenvolvimento” (BRASIL, 1967, p. 42), sendo esta considerada a “meta-homem”. Coube ao

governo a difusão da importância da educação tanto como maneira de se aperfeiçoar a população e de ascensão social, como também, “despertar a consciência nacional para a urgência de nossas necessidades de mão-de-obra, na qualidade e quantidade exigidas pelo processo de desenvolvimento” (BRASIL, 1967, p. 62). Propunha-se que a ação governamental enfocasse alguns aspectos mais essenciais de cada nível. Assim, para o primário se almejava aumentar os índices de aprovação e o acesso às escolas, estipular um mínimo de anos de estudos obrigatórios e erradicar o analfabetismo; no ensino médio, expandir a rede de ensino e intensificar a formação de profissionais técnicos; no ensino superior, elevar a formação de profissionais tidos como essenciais para suprir as necessidades previstas ao desenvolvimento, melhorar a utilização da capacidade instalada das universidades visando sempre a máxima eficiência e a remuneração dos professores, solucionar os casos de excedentes¹¹ e modificar o financiamento deste nível de ensino.

Todas estas ações dever-se-iam orientar de maneira que fosse dada a preferência à preparação de recursos humanos para atender aos objetivos do desenvolvimento, a elevação da produtividade dos recursos educacionais, como administração, instalação, método de ensino, professores e alunos, e ampliar os volumes financeiros destinados as áreas críticas (BRASIL, 1967).

A reforma no ensino primário e médio já estava sinalizada nas diretrizes elaboradas pelo PED como uma reorganização destes. A partir da Lei 5.692 de 11 de agosto de 1971, tem-se a modificação da estrutura e do conteúdo do ensino primário e médio. O antigo sistema era composto pelo primário, que compreendia os 4 primeiros anos, e pelo médio que se subdividia em 1º e 2º ciclo, com 4 anos cada, e havia ainda a divisão entre secundário e profissional. Na nova formação, o 1º grau passou a compreender o ensino primário mais o primeiro ciclo do ensino médio, tornando-se obrigatória para a faixa etária dos 7 aos 14 anos. O 2º grau teria três ou quatro anos e seria destinado à formação do adolescente. A oferta das habilitações profissionais deveria obedecer às demandas do mercado de trabalho e, ao concluir este nível, o jovem já poderia ingressar como técnico ou auxiliar neste. Outra alteração importante foi a organização dos currículos escolares. O Conselho Federal de Educação estabeleceria os conteúdos comuns, a “educação geral”, e os Conselhos Estaduais de Educação, os que se adequavam à região, denominados “formação especial” que diferenciavam-se conforme a habilitação profissional. Os currículos do 1º grau deveriam ser exclusivos da educação geral, nas séries iniciais, e predominantes nas séries finais. No 2º grau, a formação especial deveria

¹¹ Os chamados “excedentes” eram alunos que, embora aprovados nos concursos vestibulares, não conseguiam a vaga para cursar o ensino superior. (ROMANELLI, 1978)

ser predominante. Completa-se a organização curricular com a incorporação das disciplinas obrigatórias de Educação Moral e Cívica, Educação Física, Educação Artística e Programas de Saúde para os dois níveis de ensino (ROMANELLI, 1978).

O Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), lançado em novembro de 1971 e que estipulava as metas para o triênio 72-74, a respeito da política de integração social apresentava como diretrizes a expansão de programas vinculados à educação, especialmente o MOBREAL, a universalização do ensino de 1º grau como forma de evitar que jovens menores de 14 anos operassem no mercado de trabalho, a qualificação da mão-de-obra via treinamento e o incentivo a que estudantes capazes de arcar com os custos de seus estudos assim o fizessem (BRASIL, 1971). Junto a isso, se propôs uma política de integração nacional a qual era motivada, segundo Gremaud e Pires (1999a), tanto pela questão da segurança nacional como para desenvolver as regiões mais atrasadas, possibilitando uma continuação do crescimento econômico no país como um todo. Por isso áreas como educação e saúde eram consideradas prioritárias, especialmente no Norte e Nordeste.

Em meados de 1973 é lançado o Plano Setorial de Educação e Cultura (PSEC) que, com base nas orientações do I PND, tinha como estratégia melhorar a qualidade do ensino e adequar a formação de recursos humanos às necessidades sociais, políticas e econômicas. O PSEC apresentava as ações mais específicas para cada objetivo estabelecido pelo I PND. Era composto de projetos prioritários que compreendiam melhorar a eficiência dos estabelecimentos de ensino, aumentar o número de matrículas em todos níveis, qualificar os professores via treinamentos, melhores salários e plano de carreira, construir escolas, auxiliar os estados e municípios a realizarem um planejamento educacional, atender à demanda do mercado de trabalho e por vagas nas universidades, incentivar a pesquisa nas instituições de ensino superior e criar sistemas de financiamento para a educação, especialmente para o superior (BRASIL, 1973).

Conforme o II Plano Setorial de Educação e Cultura (1976) a meta das matrículas para o ensino superior estabelecida pelo I PND foi superada em 1973, assim como, em 1974, a do número estipulado de docentes nas instituições de ensino superior com dedicação exclusiva e em outros regimes. O objetivo de elevar as matrículas do ensino médio não foi atingida ficando 25% abaixo do determinado.

Com a mudança no cenário internacional, a partir do primeiro choque do petróleo, a estratégia adotada pelo governo para reduzir a restrição externa ao crescimento foi via realização de um ajuste estrutural, o qual se deu com a substituição de importações e a elevação da capacidade de importar. Aliado a isto, a troca do governo obrigava a nova equipe lançar um

plano de governo, o II PND. Este apresenta como seu objetivo manter o crescimento verificado nos últimos anos, o equilíbrio do balanço de pagamentos e a estabilidade social e política, conter a inflação gradualmente e desenvolver o país sem que houvesse uma queda na qualidade de vida da população. Para tanto, investimentos em setores-chaves, como indústrias de base e infraestrutura eram essenciais. A concepção de infraestrutura englobava a educação, que continuava a ser considerada fundamental para o desenvolvimento do país. Dentre os objetivos fixados, pouco se altera em relação aos que já haviam sido apresentados nos planos anteriores, como qualificar a mão-de-obra para elevar a sua produtividade e sua geração de renda. O que destaca-se de novo é a preocupação não só quantitativa, mas qualitativa do ensino e especialmente no nível de pós-graduação; e que parte do financiamento da educação dar-se-ia pela Caixa Econômica Federal de maneira a complementar o que era realizado pela União (BRASIL, 1974) através dos Fundos Especiais da Loteria Federal e da Loteria Esportiva¹² (ROMANELLI, 1978).

Em consonância com as propostas do II PND, o II Plano Setorial de Educação e Cultura pretendia integrar os vários níveis do sistema de ensino, de modo a harmonizar as ações desenvolvidas para que houvesse uma redução dos custos e elevação da eficiência e produtividade do setor. O II PSEC apontava para problemas no acesso à educação, tanto no meio rural e nas periferias das zonas urbanas como a partir da renda das famílias. Dentro das áreas de atuação para o sistema educacional estavam a inovação e a renovação do ensino a partir das reformas implementadas, visando uma melhora qualitativa, o aperfeiçoamento dos recursos humanos, principalmente através da pós-graduação, com a finalidade de que este conhecimento fosse aplicado no desenvolvimento de tecnologias e estas utilizadas em favor do crescimento do país, a expansão e melhoria das instituições de ensino para propiciar um ensino de qualidade e o auxílio no planejamento e na administração tanto da rede pública (estados e municípios) como da rede privada, com ações de apoio à permanência do aluno na escola.

Em 1979, ocorreu o segundo choque do petróleo, que foi seguido pela elevação das taxas de juros internacionais, dificultando a situação brasileira. O governo, então optou por realizar medidas restritivas, como a desvalorização cambial, a correção dos preços públicos e a redução dos gastos governamentais. As duas primeiras ações aceleraram a taxa de inflação. Por ser o primeiro ano da presidência do general Figueiredo, havia a necessidade da formulação de um novo plano de desenvolvimento, o III PND. Este, assim como os anteriores estipulava que dever-se-ia, sobretudo, buscar o crescimento econômico, reduzir a inflação e reestruturar a

¹² Dos recursos totais do Fundo Especial da Loteria Federal, 20% seria destinado ao FNDE (BRASIL, 1967c?).

estabilidade econômica. Para tanto, os esforços seriam direcionados às áreas produtivas essenciais para o crescimento econômico e para as que melhorassem a qualidade de vida da população. Nesta última, devia-se melhorar a relação custo-benefício, para que não houvesse desperdício de recursos. Dentro da política social, a educação destacava-se por ser associada diretamente à qualificação da mão-de-obra. Visava-se expandir o ensino no meio rural e nas periferias dos centros urbanos, melhorar a captação de recursos financeiros, desenvolver a cultura e estimular um planejamento participativo com os trabalhadores desta área sem, contudo, apresentar metas quantitativas. Nesse sentido o III PSEC também apresenta apenas objetivos qualitativos, embora de maneira mais detalhada para as grandes regiões nacionais. Esta não quantificação é explicada, no próprio documento do III PND, devido à conjuntura da época (BRASIL, 1980). Em meados de 1982, as políticas desenvolvimentistas são postas de lado e busca-se reestabelecer a economia brasileira através de ajustes recessivos, em primeiro lugar pela política monetária e em seguida, pela política fiscal (HERMANN, 2011b).

Segundo Romanelli (1978, p. 223) apesar dos questionamentos acerca das políticas implementadas tanto na educação como na economia não se pode negar que “pela primeira vez, desde que se iniciou aquilo que muitos chamam de Revolução Brasileira, o Estado se impôs a tarefa de organizar a educação com base em sua política de desenvolvimento econômico”. Tanto que em todos planejamentos elaborados pelo governo federal para área econômica e social, sendo a última sempre relacionada às necessidades da primeira, eram seguidos por planos setoriais, como pode ser observado pelo quadro 1.

Quadro 1 – Planejamento Global e Setorial

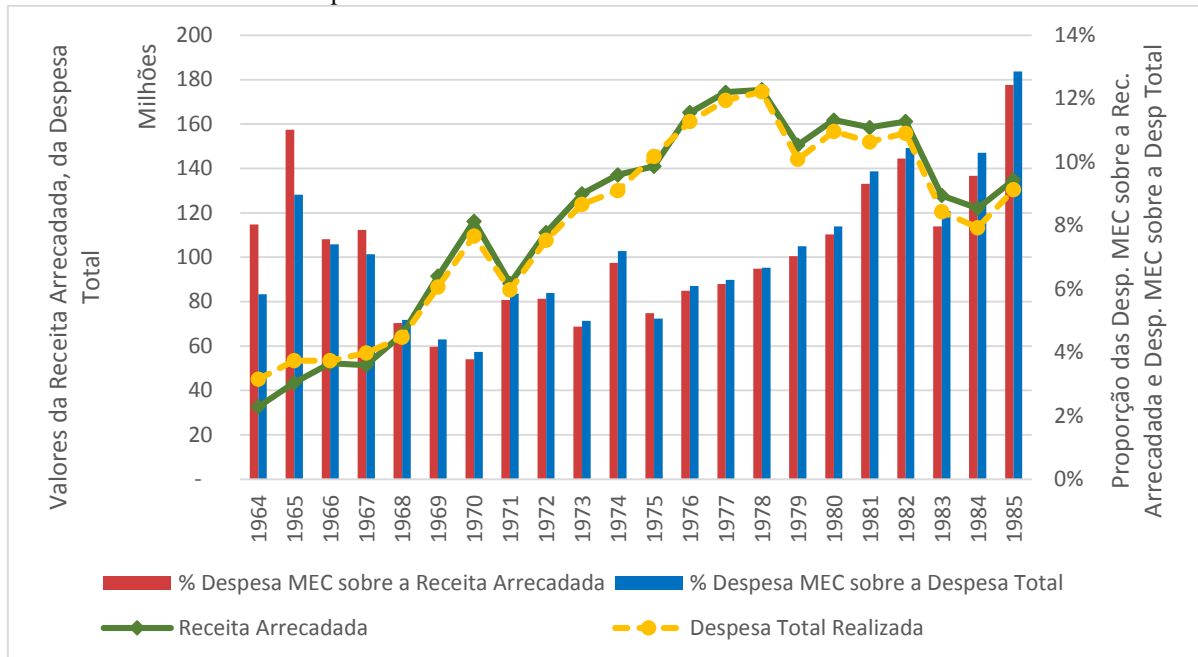
| Presidente | Global | Setorial |
|----------------------------------|---|---|
| Castelo Branco (1964 - 1967) | Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1966) Programa de Ação Econômica do Governo (1964 - 1966) | Plano Trienal (1963 - 1965) Diagnóstico Preliminar da Educação (1966) |
| Costa e Silva (1967 - 1969) | Plano Decenal de Desenvolvimento (1967 - 1976) Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED (1968 - 1970) | Plano Nacional de Educação/ PNE |
| Emílio Médici (1969 - 1974) | Programas de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970 - 1972) Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - I PND (1972 - 1974) | Plano Setorial de Educação e Cultura - PSEC (1972 - 1974) |
| Ernesto Geisel (1974 - 1979) | II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - II PND (1975 - 1979) | II Plano Setorial de Educação e Cultura - II PSEC (1975 - 1979) |
| João Figueiredo (1979 - 1985) | III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - III PND (1980 - 1985) | III Plano Setorial de Educação e Cultura - III PSEC (1980 - 1985) Educação para Todos: Caminho para a mudança (1985) |

Fonte: Adaptado de Vieira e Farias (2011).

5.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS IMPLEMENTADAS

A educação foi considerada uma área importante para o desenvolvimento do país, principalmente pela sua relação com a qualificação e formação de recursos humanos necessários ao crescimento econômico. A análise dos gastos realizados nesta área pode indicar a relevância dada pelo governo federal. O gráfico 1 apresenta os valores das receitas arrecadadas, as despesas totais realizadas e as porcentagens das despesas realizadas pelo MEC sobre as receitas arrecadadas e as despesas totais realizadas pela União.

Gráfico 1 - Receitas arrecadadas, despesas totais realizadas e as porcentagens das despesas realizadas pelo MEC sobre as receitas arrecadadas e as despesas totais realizadas pela União, para os anos de 1964 e 1985, a preços de 1985. Valores deflacionados pelo IGP-DI.



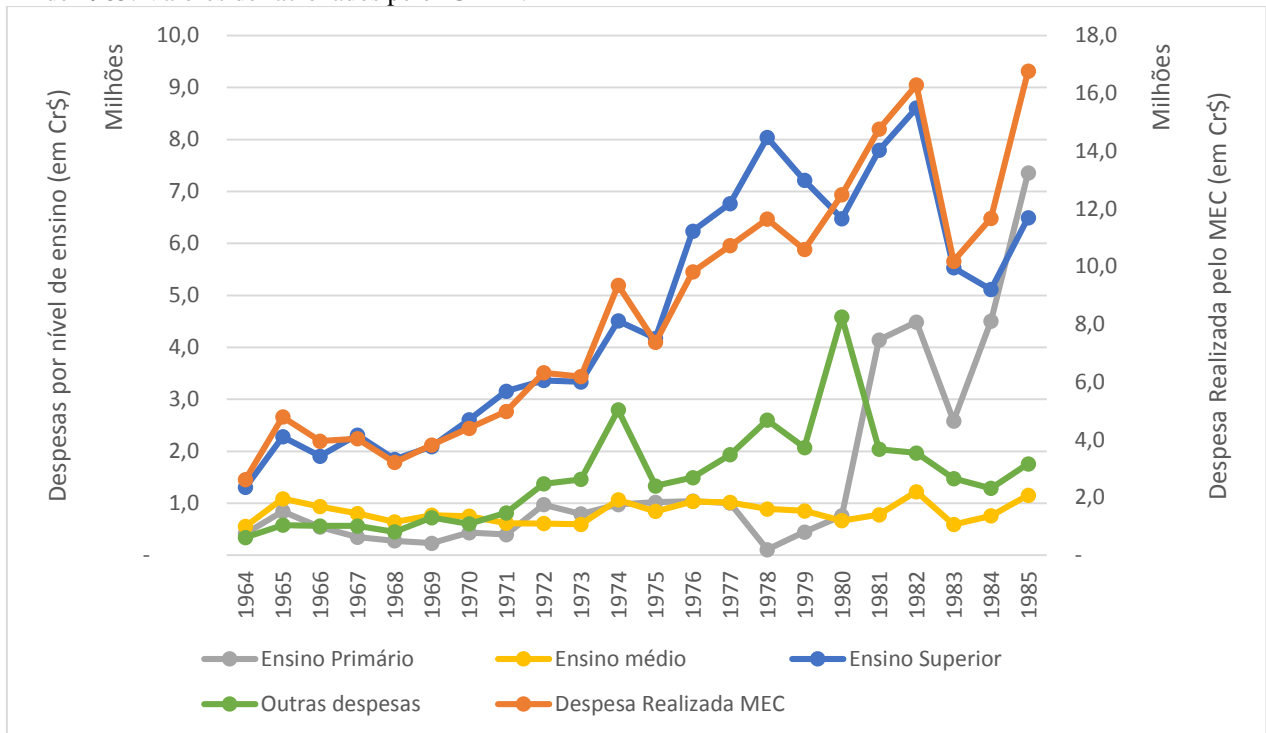
Fonte: IBGE – Estatísticas do século XX. Elaboração própria.

Nota: Para os anos de 1974, 1984 e 1985 foram utilizados os valores de despesa realizada com os programas educação e ciência e tecnologia, segundo os órgãos administrativos e os subprogramas. Para os demais, valores de despesa realizada do Ministério da Educação e Cultura segundo as categorias econômicas, programas e subprogramas.

Apesar do contexto de ajuste fiscal estabelecido pelo PAEG, nota-se que o percentual das despesas do MEC sobre as receitas arrecadadas aumentou entre 1964 e 1965, passando de 8% para 11%. Observa-se que a partir de 1965 até 1970 há uma tendência de queda na participação das despesas realizadas pelo MEC passando de 11% para 3,78% das receitas arrecadadas, embora tanto as receitas como as despesas totais tenham apresentado um crescimento neste mesmo período. Isto contradiz as proposições feitas no PED, que colocava a educação como um elemento-chave e um instrumento para o desenvolvimento.

Analisando os gráficos 1 e 2 nota-se que entre os anos de 1971 e 1978 as despesas totais apresentam uma tendência crescente, elevando-se em 104,8%, assim como as despesas realizadas pelo MEC, que aumentaram em 133,5%. Este crescimento poderia ser explicado pela implantação das reformas no ensino. Verifica-se que de 1979 até 1985, tanto as receitas como as despesas caem 10%, mas as o volume de recursos gastos pelo MEC eleva-se em 58,4%. A participação das despesas do MEC nas despesas totais corresponde, ao final de 1985, a quase 13%.

Gráfico 2 – Despesas realizadas pelo MEC e despesas por nível de ensino, entre os anos de 1964 a 1985, a preços de 1985. Valores deflacionados pelo IGP-DI.



Fonte: IBGE – Estatísticas do século XX. Elaboração própria.

Nota: Para os anos de 1974, 1984 e 1985 foram utilizados os valores de despesa realizada com os programas educação e ciência e tecnologia, segundo os órgãos administrativos e os subprogramas. Para os demais, valores de despesa realizada do Ministério da Educação e Cultura segundo as categorias econômicas, programas e subprogramas.

Conforme o gráfico 2, quando fragmenta-se as despesas realizadas pelo MEC pelos níveis de ensino, percebe-se que entre os anos de 1964 e 1983 as linhas que indicam o comportamento das despesas totais e das realizadas no ensino superior possuem uma similaridade, ressalvadas as devidas proporções de recursos. O volume de recursos aumentou em 288% em 18 anos. Observa-se que o hiato entre os valores despendidos pelo MEC com o ensino superior e os demais níveis eleva-se entre 1964 a 1978. Enquanto nesse último ano o ensino superior correspondia a 69% dos gastos do MEC, o ensino médio e o primário/1º grau representavam 7,7% e 0,94%, respectivamente. A diferença com o ensino de 1º grau diminuiu já em 1979, mas devido ao crescimento de 43 pontos percentuais a participação deste nível supera, em 1985, a do ensino superior. Verifica-se que entre 1982 e 1983 há uma queda de 40% das despesas executadas pelo MEC, a isto pode-se associar o abandono das políticas desenvolvimentistas pelo governo federal frente à crise econômica existente no país. De acordo com Hermann (2011b, p. 91) “a carga tributária foi elevada em 1983 e os investimentos públicos foram drasticamente cortados”.

A participação das despesas somente com educação no ensino médio nos gastos totais do MEC apresentou uma tendência declinante, embora o volume destinado a este nível tenha se elevado em 108%. Nesta análise deve-se levar em consideração que com a promulgação da Lei 5.692/71, o ensino médio (2º grau) passou de 8 anos para 3 ou 4, dependendo da formação dos alunos¹³.

No que tange às outras despesas realizadas pelo MEC, onde inclui-se não somente gastos com educação, mas também com administração, assistência e previdência social, entre outras, elas apresentaram uma certa estabilidade durante os anos de 1964 a 1968. Em 1974, sua participação nas despesas totais eleva-se, correspondendo a quase 30% devido à inclusão do subprograma “ciência e tecnologia” que sozinho equivalia a 16,55% das despesas realizadas naquele ano. Em 1980, estas despesas equivalem a quase 37%, decorrente do repasses de recursos ao programa/função de “desenvolvimento regional” que sozinho correspondia a quase 18% das despesas realizadas pelo MEC.

Segundo o Relatório sobre a situação social do país, da Universidade Estadual de Campinas de 1988, a taxa de matrícula, entre os anos de 1975 e 1985, elevou-se para todos os níveis de ensino. Entre eles, o 1º grau foi o que apresentou o menor crescimento (26,7%) seguido pelo superior (27,5%). O 2º grau aumentou a taxa de matrícula em quase 56% e a pré-escola em 336%. Esse crescimento forte, para a pré-escola, é explicado pelo baixo número absoluto de matrículas realizadas em 1975. Apesar disso, a taxa de atendimento (número de matrículas para um determinado nível de ensino sobre a população daquela faixa etária) da pré-escola, em 1985, ainda é muito baixa, abrangendo apenas 10% da população potencial, assim como a registrada para o 2º grau, com somente 14,4%. O 1º grau, entretanto, apresenta uma taxa de atendimento de 83%. Para essa cobertura ampla e discrepante das demais deve-se considerar que este é o nível obrigatório estipulado pela Lei 5.692/71.

Quando analisa-se as matrículas apenas sob a ótica da provisão pública *versus* privada, observa-se que, com exceção do ensino superior, os demais níveis estão sob responsabilidade majoritariamente pública. Analisando-se por nível de ensino, tem-se que a distribuição das matrículas na pré-escola fica sob a responsabilidade da rede particular e municipal, com 37% e 33%, respectivamente. Os estados abrangem 57% das matrículas realizadas no 1º grau e 59% das no 2º grau. Apenas 2% das matrículas totais encontram-se sob a responsabilidade federal, sendo boa parte no ensino superior, onde a União abarca 24% das matrículas nesse nível.

¹³ Os alunos que formavam-se em 3 anos recebiam a identificação de “auxiliares”, enquanto os que permaneciam por mais um ano, eram tidos como “técnicos” (ROMANELLI, 1978).

Contudo, os estabelecimentos particulares abrangem cerca de 59% das matrículas para o ensino superior (UNICAMP, 1988).

No que diz respeito às matrículas no ensino superior segundo as áreas de conhecimento, observa-se que as áreas de humanas, exatas e biológicas são as que apresentam maiores percentuais de matrícula¹⁴. Na esfera federal, as ciências humanas passaram, entre os anos de 1973 e 1985, de 34,2% para 37,2%, as exatas, de 26,7 para 25,7% e as biológicas, de 24,9 para 20,5%. Na rede privada, a área das humanas correspondia, em 1985, a cerca de 61%, enquanto as exatas e biológicas, 19% e 10%, respectivamente (UNICAMP, 1988). De acordo com Germano (1993), essa grande representatividade das matrículas das ciências humanas sobre as demais, na rede particular, indica que estas instituições não estariam alinhadas com a política do governo de formar recursos humanos necessários para o desenvolvimento do país, principalmente porque três cursos (direito, administração e pedagogia) concentraram cerca de um terço das matrículas nestes estabelecimentos, enquanto que o que era proposto visava as áreas da saúde, das engenharias, da tecnologia e de professores de nível médio.

Embora tenha havido uma expansão em todas as etapas do ensino brasileiro, o acesso aos níveis mais elevados não ocorre de maneira igual entre os estudantes pertencentes à população mais pobre em comparação com os mais ricos. A tabela 1 mostra esses dados.

Tabela 1 – Nível de Renda e acesso à escola no Brasil (Distribuição dos estudantes por renda familiar) 1982

| Nível de Renda | População Geral | 1º Grau | 2º Grau | Superior |
|----------------|-----------------|---------|---------|----------|
| Menos de 1 SM | 30,80% | 14,20% | 2,70% | 1% |
| 1 -2 SM | 27,80% | 23,10% | 8,90% | 3,50% |
| 2 - 5 SM | 26,50% | 37,40% | 33,90% | 20,60% |
| 5 - 10 SM | 9% | 16,20% | 30,30% | 31,10% |
| Mais de 10 SM | 5,80% | 7,70% | 23,10% | 46,80% |

Fonte: PNAD (1982)/The World Bank. In: Germano (1993).

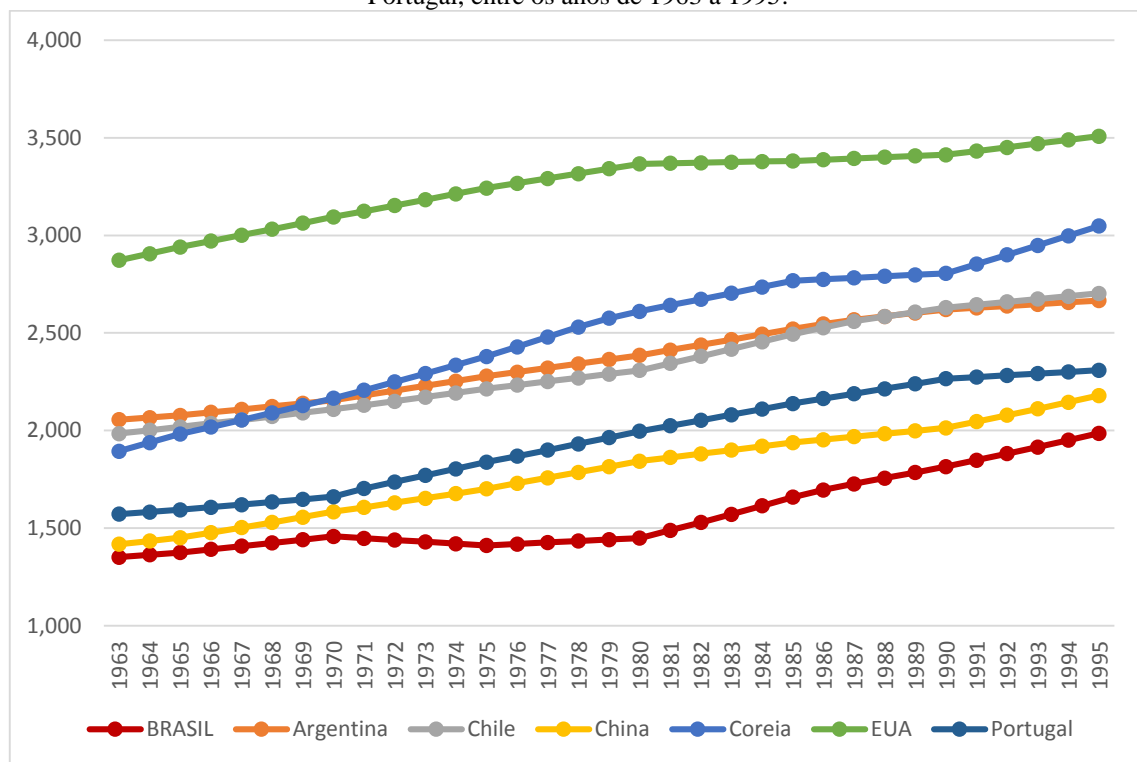
Os estudantes oriundos das famílias com renda de até 2 salários-mínimos, que representam 58,6% da população brasileira, em 1982, correspondem a somente 4,5% dos frequentadores do ensino superior. Enquanto que os alunos pertencentes às famílias com renda superior a 10 salários-mínimos são 46,8% dos alunos deste mesmo nível de ensino. Verifica-se uma tendência de que quanto menor a renda familiar menor é o nível de ensino. Ou seja, há uma elitização dos níveis mais elevados de ensino. Um estudo desenvolvido por Castro e Souza (1974) nos anos de 1972/73 para 6 empresas no estado da Guanabara (atual Rio de Janeiro) mostra que dentre todos os funcionários, 13% não concluíram o primário, 42% tinham o

¹⁴ O estudo considera, além destas três áreas, as Agrárias, Letras, Artes e Básico Comum (UNICAMP, 1988).

primário e 26,6%, o ginásio incompleto. Ou seja, mais da metade dos trabalhadores não possuíam mais do que 4 anos de estudos.

O Índice de Capital Humano (ICH)¹⁵ relaciona os anos médios de escolaridade da população com 15 anos ou mais e com os retornos da educação mensurados através dos salários. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) a educação primária começa entre os 5 e 7 anos, assim, há uma defasagem de 8 a 10 anos para este índice calculado. O ICH brasileiro que desde 1963 vinha crescendo de forma estável, apresentou uma queda a partir de 1971 e manteve esta tendência nos cinco anos posteriores, chegando próximo ao valor verificado em 1967. A retomada do crescimento no ICH ocorre a partir de 1977 e permanece em ritmo estável até 1982 quando intensifica-se. Contudo, ainda apresenta valores baixos em comparação internacional.

Gráfico 3 – Índice de Capital Humano para o Brasil, Argentina, Chile, China, Coreia do Sul, Estados Unidos e Portugal, entre os anos de 1963 a 1995.



Fonte: Penn World Table. Elaboração própria.

Para fins de comparação com outros países escolheu-se a Argentina e o Chile por serem vizinhos ao Brasil e por apresentarem os melhores resultados dentre os países latino-

¹⁵ O índice é calculado da seguinte maneira: $HC_{it} = e^{\Phi(S_{it})}$, ou seja, o índice de capital humano, HC, está em função de Φ que é baseado na regressão de salários minceriana, relacionada aos anos médios de estudo, para algum país i , em algum tempo t (INKLAAR, TIMMER, 2013).

americanos, China e Estados Unidos pela importância atual na economia mundial, a Coreia do Sul por ser considerada um exemplo de transformação através da educação e Portugal pela relação histórica. Quando analisa-se a diferença entre o ICH brasileiro com o de outros países constata-se que é o índice brasileiro que apresenta o menor valor dentre estes países. Apesar disso, reduziu a diferença com os países vizinhos Argentina e Chile e com os Estados Unidos em 34,2%, 23% e 32%, respectivamente; manteve o diferencial em relação a Portugal; e elevou a discrepância com a Coreia do Sul em 33,2% e com a China, dobrando-a.

Os indicadores sobre a educação não podem se restringir aos aspectos quantitativos, devendo-se considerar, também, a sua qualidade. Uma vez que não havia índices que medissem a qualidade do ensino brasileiro, este trabalho assume como *proxy* a formação dos professores. Os dados de 1985 apontam que 9,5% dos professores da pré-escola não tinham concluído o ensino de 1º grau, 13% tinham-no completado e quase 61% tinha o “Magistério”. No 1º grau, 40% dos docentes tinham o “magistério”, 36% possuíam o terceiro grau completo com licenciatura e 8,3% não tinham concluído o nível no qual davam aulas. O 2º grau, já apresentava professores com uma formação mais qualificada, 74% tinham concluído o ensino superior com licenciatura, quesito este que era estabelecido por lei, embora 7,8% possuíam o “magistério” e 7% haviam concluído o 2º grau, embora fosse com outra formação. No ensino superior, 65% dos docentes apresentavam algum tipo de pós-graduação¹⁶ (UNICAMP, 1988).

De modo geral, observa-se que apesar das reformas implementadas e da expansão dos gastos realizados em educação, ainda era preciso melhorar a cobertura a todas as faixas etárias, o acesso dos alunos mais pobres ao ensino superior e a qualidade do ensino proporcionado aos alunos.

¹⁶ Seja especialização (32,57%), mestrado (20,88%), seja doutorado (11,86%) (UNICAMP, 1988).

6 CONCLUSÃO

A importância atribuída à educação pela teoria do capital humano devido aos seus efeitos – tanto em âmbito pessoal, através de ganhos salariais, quanto no social, pela elevação da produtividade e, em decorrência disso, do estímulo ao crescimento econômico – fazem dela uma área essencial para o desenvolvimento de um país (MINCER, 1984). Por estar relacionada a outros setores é necessário que exista um planejamento para que o sistema educacional integre-se com eles (PINHO, 1970).

A partir da análise realizada constata-se que o planejamento do sistema educacional não só estava integrado ao planejamento econômico como estava subordinado a este. Durante os anos nos quais foram implementadas as políticas do PAEG, que previam ajustar a economia através do combate à inflação via redução dos déficits públicos, foram realizados acordos entre o MEC e a USAID e foram criados a Comissão Meira Matos e o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária para que fossem apontadas soluções ao sistema educacional brasileiro de forma a melhorar a sua eficiência. Com o reestabelecimento da ordem econômica e a busca pelo crescimento econômico como forma de legitimação do regime, tem-se o advento dos planos de desenvolvimento – o PED, o I PND, o II PND e o III PND – nos quais a educação aparece como um setor de grande importância pois estava relacionada com a formação e com a qualificação de profissionais necessários ao crescimento econômico. O diagnóstico realizado apontava para uma insuficiência de profissionais qualificados para os setores mais dinâmicos da economia. Assim, os planos setoriais desenvolvidos para a educação apresentavam como objetivo fundamental a formação e a qualificação de mão-de-obra. Uma crítica que poderia ser feita, seguindo a linha de Sen (2010), a essa concepção de a educação estar subordinada aos objetivos econômicos, é que a ênfase dada visa unicamente preparar profissionais para o mercado de trabalho e esquece-se que a ideia de desenvolvimento social, como era proposta nos planos de desenvolvimento, ocorre também pelo oferecimento de condições para que os indivíduos possam exercer as suas potencialidades e liberdades (SEN, 2010).

O volume de recursos destinados ao setor educacional pelo governo federal elevou-se, mas manteve-se a “tradição” de realizar maiores gastos no nível superior em detrimento dos mais básicos. Este quadro só começa a reverter-se a partir de 1980, quando a participação das despesas com o ensino de 1º grau elevam-se a ponto de ultrapassar em 1985 os gastos com ensino superior. Embora tenha sido realizada uma reforma no 2º grau que visava sobretudo aumentar o número de técnicos e auxiliares formados, houve uma queda na participação deste

nível de ensino nas despesas totais do MEC, aumentando ainda mais a diferença entre o volume de recursos destinados a este nível em comparação com os demais.

A taxa de matrícula foi ampliada para todos os níveis, especialmente na pré-escola. Contudo, a taxa de atendimento para essa faixa etária permaneceu em um nível baixo, abrangendo, em 1985, apenas 10% da população escolarizável. O 2º grau também apresentou, no mesmo ano, um índice pequeno, atingindo somente 14,4% da população potencial. Em contraposição, por ser o nível obrigatório de ensino, o 1º grau possuía uma cobertura de 83%. A formação dos professores, utilizada como *proxy* para a qualidade do ensino, aponta que tanto para a pré-escola como para o 1º grau, a maioria dos docentes possuíam o Magistério, enquanto que para o 2º grau 74% tinham o ensino superior com licenciatura e no ensino superior, 65% apresentavam alguma pós-graduação.

Outro aspecto importante a destacar é que, apesar das reformas universitária e do 1º e 2º grau e do MOBRAL, apenas uma parcela pequena da população mais pobre consegue alcançar os níveis mais elevados de ensino, mantendo o elitismo nos níveis mais elevados do sistema educacional brasileiro que, segundo Pires (1995), provinha desde os tempos coloniais.

O volume de recursos destinados à educação elevaram-se, priorizando-se o ensino superior e, apenas a partir de 1980, o 1º grau. Após a implementação da Reforma do ensino de 1º e 2º grau, foi instituída a obrigatoriedade de oito anos de estudos no 1º grau e por isso a taxa de atendimento correspondente a esta faixa etária (dos 7 aos 14 anos) aumentou, embora o objetivo não tenha sido alcançado, já que esperava-se a universalização deste nível. A ênfase dada ao ensino superior, especialmente nos anos iniciais do regime, mantiveram o caráter elitizante do ensino.

Assim, apesar de o setor educacional ter sido considerado como uma área essencial para o crescimento e desenvolvimento do país, o acesso aos níveis mais elevados do ensino, pela população mais pobre permaneceu muito difícil.

REFERÊNCIAS

- ALVES, D. O.; SAYAD, J. O Plano Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970. In: **Planejamento no Brasil**. Cap. 4. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001. p. 91-109.
- BECKER, G. **Human Capital**: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education. 3rd ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.
- BLAUG, M. **Introdução à economia da educação**. Porto Alegre: Globo, 1975.
- BRASIL. Presidência da República. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social**. Síntese. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1962. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/495>>. Acesso em: 27 mar. 2015.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1824**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm >. Acesso em: 04 mar. 2015
- BRASIL. **Constituição Federal de 1891**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 12 mar. 2015
- BRASIL. **Constituição Federal de 1934**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 12 mar. 2015
- BRASIL. **Constituição Federal de 1937**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 15 mar. 2015
- BRASIL. **Constituição Federal de 1946**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 252, de 28 de fevereiro de 1967**. Estabelece normas complementares ao Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-252-28-fevereiro-1967-376151-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 19 maio 2015.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 53, de 11 de novembro de 1966**. Fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências. Brasília, 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0053.htm>. Acesso em: 19 maio 2015.
- BRASIL. **Diretrizes de Governo**: Programa Estratégico de Desenvolvimento. Brasília, 1967. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/494>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, 1971. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/322>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, 1974. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/492>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

BRASIL. **III Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, 1980. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/493>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

BRASIL. **Lei de 12 de agosto de 1834 Ato Adicional de 1834**. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Rio de Janeiro, 1834. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>>. Acesso em: 04 mar. 2015.

BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Rio de Janeiro, 1827. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-15-10-1827.htm>. Acesso em: 04 mar. 2015.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BRASIL. **A Política e o Plano Setorial de Educação e Cultura**. Brasília, 1973. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001755.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

BRASIL. **II Plano Setorial de Educação e Cultura**. Brasília, 1976. Disponível em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/texto/me002052.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

BRASIL. **III Plano Setorial de Educação e Cultura**. Brasília, 1982. Disponível em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/texto/me001497.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2015.

BREJON, M. **Recursos humanos, ensino técnico e desenvolvimento** (uma perspectiva brasileira). São Paulo: Pioneira, 1968.

CARNEIRO, D. D. Crise e esperança: 1974-1980. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)**. Cap. 11. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 295-322.

CARNEIRO, D. D.; MODIANO, E. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)**. Cap. 12. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 323-346.

CHIZZOTTI, A. A Constituinte de 1823 e a educação. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Cap. 2. Campinas: Editora Autores Associados, 2005. p. 31-53.

CURY, C. R. J. A educação e a Primeira Constituinte Republicana. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Cap. 4. Campinas: Editora Autores Associados, 2005a. p.69-80.

CURY, C. R. J. A educação na Revisão Constitucional de 1926. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Cap. 5. Campinas: Editora Autores Associados, 2005b. p.81-107.

FLETCHER, B.A. O desenvolvimento da ideia de planejamento na educação. In: HANSON, J. W.; BREMBECK, C. S. **Educação e desenvolvimento**. Cap. 12. São Paulo, 1969. p. 339-347.

FONSECA, P. C. D. Processo de substituição de importações. In: REGO, J. M.; MARQUES, R. M.; VIGNOLI, F. H. **Formação econômica do Brasil**. Cap. 11. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 248-279.

FONSECA, P. C. D. Sobre a intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 1 (89), p.133-148, jan./mar. 2003.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

GALBRAITH, J. K. **Desenvolvimento econômico em perspectiva**. Rio de Janeiro: Editora Fundo da Cultura, 1962.

GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. “Metas e Bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON, A. (Org.). **Planejamento no Brasil II**. Cap. 1. São Paulo: Perspectiva, 1999a. p. 41-66.

GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1970-1974). In: KON, A. (Org.). **Planejamento no Brasil II**. Cap. 2. São Paulo: Perspectiva, 1999b. p. 67-101.

HANSON, J. W. Desenvolvendo o plano. In: HANSON, J. W.; BREMBECK, C. S. **Educação e Desenvolvimento**. Cap. 12. São Paulo, 1969. p. 348-361.

HANSON, J. W.; BREMBECK, C. S. **Educação e desenvolvimento**. São Paulo, 1969.

HERMANN, J. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. Cap. 4. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011b. p. 73-96.

HERMANN, J. Reformas, endividamento externo e o “Milagre Econômico” (1964-1973). In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. Cap. 3. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011a. p. 49-72.

HORTA, J. S. B. A educação no congresso constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Cap. 11. Campinas: Editora Autores Associados, 2005. p.201-239.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estatísticas do Século XX**. [1964-1985]. Disponível em: < <http://seculoxx.ibge.gov.br/pt/>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

KANG, T. H. **Instituições, voz política e atraso educacional no Brasil – 1930 a 1964**. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

- LAFER, C. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: KON, A. (Org.). **Planejamento no Brasil**. Cap. 1. São Paulo: Perspectiva, 2001. p. 29-50.
- LAGO, L. A. C. de. A retomada do crescimento e as distorções do “Milagre”: 1967-1973. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)**. Cap. 10. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 233-294.
- LANGONI, C. G. Aspectos econômicos da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 61, n.137, p. 7-22, jan./mar. 1976.
- MARTONE, C. L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). In: KON, A. (Org.). **Planejamento no Brasil**. Cap. 3. São Paulo: Perspectiva, 2001. p. 69-89.
- MELCHIOR, J. C. A. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, 1981.
- MENEZES, J. S. S. O financiamento da educação básica pública no Brasil: 500 anos de história. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS, 7. 2006, Campinas, SP. [Trabalhos...]. Campinas, SP: UNICAMP, 2006. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario7/TRABALHOS/J/Janaina%20specht%20da%20silva%20menezes.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.
- MINCER, J. Human capital and economic growth. **Economics of Education Review**, New York, v. 3, n. 3, p.195-205, 1984.
- MINCER, J. Investment in human capital and personal income distribution. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 66, n. 4, p. 281-302, Aug. 1958.
- MONLEVADE, J. **Educação pública no Brasil: contos & de\$conto\$**. Ceilândia: Idéa, 1997.
- OLIVEIRA, J. L. **As origens do MOBREAL**. 1989. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1989.
- PENN WORLD TABLE. **The Next Generation of the Penn World Table**. Groningen: University of Groningen, 2013. Disponível em: <www.ggdnet.net/pwt>. Acesso em: 24 maio 2015.
- PINHO, C. M. **Economia da educação e desenvolvimento econômico**. São Paulo, 1970.
- PIRES, J. M. **A Política social no período populista**. São Paulo, 1995.
- RESENDE, A. L. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)**. Cap. 9. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990. p. 213-231.
- ROMANELLI, O. O. **História da educação no Brasil – 1930/1973**. Petrópolis: Vozes, 1978.
- SCHULTZ, T. W. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHAFFER, H. G. Investment in human capital: comment. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 51, n. 5, p. 1026-1035, Dez. 1961.

SHEEHAN, J. **The economics of education**. London: George Allen & Unwin LTD, 1973.

SUCUPIRA, N. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, O. (Org.). **A educação nas Constituintes Brasileiras – 1823-1988**. Cap. 3. Campinas: Editora Autores Associados, 2005. p.55-67.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP. **Relatório sobre a situação social do país**. Campinas: UNICAMP, 1988.

VASCONCELOS, L. Economia da educação. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. **Economia do Setor Público no Brasil**. Cap. 21. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 402-418.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. de. **Política educacional no Brasil - introdução histórica**. 3. ed. Brasília: Liber Livro, 2011.

WEISS, A. Human capital vs. signalling explanations of wages. **The Journal of Economic Perspectives**, Boston, v. 9, n. 4, p. 133–154, Oct. 1995.

APÊNDICE A – DADOS SOBRE AS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA

Valores da Receita arrecadada, da despesa realizada pelo Ministério da Educação e da Cultura e despesa total realizada, em milhões de Cr\$, para os anos de 1964 a 1985, a preços de 1985. Valores deflacionados pelo IGP-DI.

| Ano | Receita Arrecadada | Despesa do Ministério da Educação | % Despesa MEC sobre a Receita Arrecadada | Despesa Total Realizada | % Despesa MEC sobre a Despesa Total |
|------|--------------------|-----------------------------------|--|-------------------------|-------------------------------------|
| 1964 | 32.671.226 | 2.624.263 | 8,03% | 45.022.180 | 5,83% |
| 1965 | 43.479.821 | 4.793.431 | 11,02% | 53.412.403 | 8,97% |
| 1966 | 52.235.413 | 3.952.108 | 7,57% | 53.379.335 | 7,40% |
| 1967 | 51.369.299 | 4.035.566 | 7,86% | 56.854.685 | 7,10% |
| 1968 | 65.364.217 | 3.217.437 | 4,92% | 64.018.670 | 5,03% |
| 1969 | 91.478.564 | 3.819.098 | 4,17% | 86.682.103 | 4,41% |
| 1970 | 116.210.406 | 4.396.184 | 3,78% | 109.568.615 | 4,01% |
| 1971 | 88.225.847 | 4.986.153 | 5,65% | 85.261.054 | 5,85% |
| 1972 | 111.107.649 | 6.324.252 | 5,69% | 107.664.518 | 5,87% |
| 1973 | 128.578.857 | 6.187.507 | 4,81% | 123.801.584 | 5,00% |
| 1974 | 137.142.336 | 9.351.946 | 6,82% | 130.048.736 | 7,19% |
| 1975 | 140.964.669 | 7.374.073 | 5,23% | 145.516.088 | 5,07% |
| 1976 | 165.155.849 | 9.812.952 | 5,94% | 161.140.278 | 6,09% |
| 1977 | 174.318.444 | 10.725.533 | 6,15% | 170.772.324 | 6,28% |
| 1978 | 175.412.870 | 11.641.629 | 6,64% | 174.577.054 | 6,67% |
| 1979 | 150.533.678 | 10.588.520 | 7,03% | 144.142.232 | 7,35% |
| 1980 | 161.814.380 | 12.487.388 | 7,72% | 156.680.597 | 7,97% |
| 1981 | 158.511.543 | 14.759.579 | 9,31% | 151.969.410 | 9,71% |
| 1982 | 161.135.997 | 16.289.641 | 10,11% | 155.903.751 | 10,45% |
| 1983 | 127.831.858 | 10.186.834 | 7,97% | 120.504.089 | 8,45% |
| 1984 | 122.033.653 | 11.670.112 | 9,56% | 113.330.924 | 10,30% |
| 1985 | 134.851.122 | 16.771.238 | 12,44% | 130.425.844 | 12,86% |

Fonte: IBGE – Estatísticas do século XX. Elaboração própria.

Nota: Para os anos de 1974, 1984 e 1985 foram utilizados os valores de despesa realizada com os programas educação e ciência e tecnologia, segundo os órgãos administrativos e os subprogramas. Para os demais, valores de despesa realizada do Ministério da Educação e Cultura segundo as categorias econômicas, programas e subprogramas.

Valores da despesa fixada pelo Ministério da Educação e da Cultura e das despesas realizadas pelo Ministério da Educação e da Cultura dividida por nível de ensino (gastos somente com educação) e outras despesas (inclui gastos com educação como demais gastos), em milhões de Cr\$, para os anos de 1964 a 1985, a preços de 1985. Valores deflacionados pelo IGP-DI.

| Ano | Despesa Total Fixada | Despesa Realizada MEC | | | | |
|------|----------------------|-----------------------|-----------------|--------------|-----------------|-----------------|
| | | Total | Ensino Primário | Ensino médio | Ensino Superior | Outras despesas |
| 1964 | 3.341.084,8 | 2.624.263,4 | 418.258,8 | 555.395,2 | 1.308.079,0 | 342.530,5 |
| 1965 | 5.534.079,6 | 4.793.430,9 | 844.593,5 | 1.087.740,6 | 2.280.362,4 | 580.734,4 |
| 1966 | 5.915.357,7 | 3.952.108,1 | 542.650,0 | 936.146,6 | 1.907.835,4 | 565.476,1 |
| 1967 | 5.978.547,6 | 4.035.566,4 | 350.252,1 | 805.574,1 | 2.314.050,1 | 565.690,0 |
| 1968 | 4.766.518,4 | 3.217.437,2 | 279.245,6 | 642.260,3 | 1.844.923,4 | 451.007,9 |
| 1969 | 5.747.259,1 | 3.819.097,7 | 233.137,8 | 770.489,9 | 2.092.128,6 | 723.341,3 |
| 1970 | 5.039.645,9 | 4.396.184,2 | 434.198,6 | 751.700,5 | 2.607.149,1 | 603.136,0 |
| 1971 | 5.107.845,6 | 4.986.153,2 | 397.169,3 | 615.767,5 | 3.157.421,0 | 815.795,4 |
| 1972 | 5.105.549,4 | 6.324.252,0 | 975.254,6 | 609.393,6 | 3.365.643,3 | 1.373.960,5 |
| 1973 | 5.569.373,3 | 6.187.507,3 | 795.544,3 | 594.984,1 | 3.337.552,0 | 1.459.427,0 |
| 1974 | 5.258.755,0 | 9.351.945,8 | 975.739,6 | 1.065.940,2 | 4.511.548,3 | 2.798.717,7 |
| 1975 | 5.456.023,7 | 7.374.073,0 | 1.019.361,2 | 844.669,6 | 4.174.468,3 | 1.335.574,0 |
| 1976 | 6.221.126,7 | 9.812.952,3 | 1.041.774,9 | 1.036.323,2 | 6.239.233,5 | 1.495.620,7 |
| 1977 | 8.409.514,5 | 10.725.532,9 | 1.004.633,6 | 1.017.289,7 | 6.769.012,5 | 1.934.597,0 |
| 1978 | 8.207.818,5 | 11.641.629,3 | 109.924,1 | 891.975,0 | 8.039.812,7 | 2.599.917,5 |
| 1979 | 7.443.882,5 | 10.588.520,1 | 447.680,3 | 852.481,6 | 7.214.607,9 | 2.073.750,3 |
| 1980 | 5.617.391,1 | 12.487.387,7 | 756.933,3 | 666.056,5 | 6.477.629,9 | 4.586.768,0 |
| 1981 | 6.188.597,1 | 14.759.579,0 | 4.145.015,5 | 781.179,4 | 7.792.585,9 | 2.040.798,2 |
| 1982 | 7.185.172,6 | 16.289.641,3 | 4.489.439,7 | 1.224.546,0 | 8.607.627,9 | 1.968.027,7 |
| 1983 | 5.818.291,6 | 10.186.833,9 | 2.583.702,1 | 592.472,5 | 5.533.010,2 | 1.477.649,1 |
| 1984 | 4.213.030,3 | 11.670.112,1 | 4.505.781,3 | 759.289,2 | 5.115.254,9 | 1.289.786,7 |
| 1985 | 4.986.285,0 | 16.771.238,0 | 7.360.399,0 | 1.154.586,0 | 6.495.370,0 | 1.760.883,0 |

Fonte: IBGE – Estatísticas do século XX. Elaboração própria.

Nota: Para os anos de 1974, 1984 e 1985 foram utilizados os valores de despesa realizada com os programas educação e ciência e tecnologia, segundo os órgãos administrativos e os subprogramas. Para os demais, valores de despesa realizada do Ministério da Educação e Cultura segundo as categorias econômicas, programas e subprogramas.

ANEXO A – DADOS NÃO FINANCEIROS REFERENTES AO SISTEMA DE ENSINO

Participação das Redes de Ensino no Total das Matrículas – Brasil - 1985

| Graus | Absoluto | % | Federal | Estadual | Municipal | Particular |
|----------------|------------|-----|---------|----------|-----------|------------|
| Pré-escola (1) | 2.466.122 | 100 | 2,3 | 27,7 | 33,0 | 37,0 |
| 1º Grau | 24.769.736 | 100 | 0,5 | 57,3 | 30,2 | 12,0 |
| 2º Grau | 3.016.175 | 100 | 3,3 | 59,0 | 4,4 | 33,3 |
| 3º Grau | 1.367.609 | 100 | 23,9 | 10,7 | 6,0 | 59,3 |
| Total | 31.619.642 | 100 | 1,9 | 53,1 | 26,9 | 18,1 |

Fonte: UNICAMP, 1986

(1) Os dados referentes à pré-escola são projeções do MEC/SEEC

Pessoal docente por grau de formação – Brasil - 1985

| Graus (1) | Total | | 1º Grau | | 2º Grau | | 3º Grau | |
|----------------|-----------|-----|------------|----------|------------|----------------|------------------|------------------|
| | Absoluto | % | Incompleto | Completo | Magistério | Outra Formação | Com licenciatura | Sem Licenciatura |
| Pré-escola (2) | 79.759 | 100 | 9,5 | 12,8 | 60,7 | 5,2 | 9,8 | 1,7 |
| 1º Grau | 1.040.566 | 100 | 8,3 | 6,1 | 40,2 | 4,9 | 35,9 | 4,6 |
| 2º Grau | 206.124 | 100 | 0,1 | 0,2 | 7,8 | 7,0 | 73,7 | 11,2 |

Fonte: UNICAMP, 1986

(1) Ensino Superior – pessoal docente:

- com graduação – 38.874
- com especialização – 36.956
- com mestrado – 23.686
- com doutorado – 13.943
- Total – 113.459

(2) Os dados referentes à pré-escola são do ano de 1984.

Crescimento das Matrículas – Brasil – 1975-1985

| Graus | Total das Matrículas 1975 | Total das Matrículas 1985 | Δ% |
|----------------|---------------------------|---------------------------|-------|
| Pré-escola (1) | 566.008 | 2.466.122 | 335,7 |
| 1º Grau | 19.549.249 | 14.769.736 | 26,7 |
| 2º Grau | 1.935.903 | 3.016.175 | 55,8 |
| 3º Grau | 1.072.548 | 1.367.609 | 27,5 |
| Total | 23.123.708 | 31.619.642 | 36,7 |

Fonte: UNICAMP, 1986

(1) Os dados referentes a pré-escola (1985) são projeções do MEC/SEEC

Ensino Superior - Matrícula inicial por área e rede de ensino

| Redes e Áreas | Anos | | | | | |
|-------------------|---------|------|---------|------|---------|------|
| | 1973 | | 1975 | | 1977 | |
| Federal | 184.312 | 100 | 248.849 | 100 | 253.602 | 100 |
| Biológicas | 45.960 | 24,9 | 57.177 | 23 | 55.999 | 22,1 |
| Exatas | 49.175 | 26,7 | 71.242 | 28,6 | 74.012 | 29,2 |
| Agrárias | 9.273 | 5 | 12.014 | 5,3 | 16.710 | 26,5 |
| Humanas | 63.132 | 34,2 | 81.966 | 32,9 | 86.729 | 1,9 |
| Letras | 10.107 | 5,5 | 13.683 | 5,5 | 13.289 | 5,2 |
| Artes | 3.812 | 2,1 | 6.949 | 2,8 | 6.863 | 2,7 |
| Básico Comum | 2.853 | 1,6 | 4.818 | 1,9 | 0 | 0 |
| Estadual | 80.605 | 100 | 107.111 | 100 | 103.691 | 100 |
| Biológicas | 12.556 | 16,8 | 20.410 | 19,1 | 20.886 | 20,1 |
| Exatas | 21.954 | 27,2 | 32.923 | 30,7 | 30.790 | 29,7 |
| Agrárias | 3.333 | 4,2 | 3.798 | 3,6 | 4.646 | 4,5 |
| Humanas | 28.961 | 35,9 | 37.695 | 35,2 | 35.808 | 34,5 |
| Letras | 10.099 | 12,5 | 10.877 | 10,1 | 9.188 | 8,9 |
| Artes | 1.822 | 2,3 | 853 | 0,8 | 2.393 | 2,3 |
| Básico Comum | 880 | 1,1 | 555 | 0,5 | 0 | 0 |
| Municipal | 35.162 | 100 | 54.265 | 100 | 52.186 | 100 |
| Biológicas | 1.712 | 4,9 | 3.563 | 6,6 | 3.843 | 7,3 |
| Exatas | 5.984 | 17 | 12.777 | 23,6 | 13.871 | 26,5 |
| Agrárias | 428 | 1,2 | 1.121 | 2,2 | 1.024 | 1,9 |
| Humanas | 21.942 | 62,4 | 28.387 | 52,3 | 29.509 | 56,5 |
| Letras | 3.758 | 10,7 | 5.554 | 10,2 | 3.138 | 6 |
| Artes | 324 | 1 | 699 | 1,2 | 801 | 1,8 |
| Básico Comum | 1.014 | 2,8 | 2.164 | 3,9 | 0 | 0 |
| Particular | 472.721 | 100 | 662.323 | 100 | 749.567 | 100 |
| Biológicas | 45.452 | 9,5 | 67.551 | 10,2 | 62.492 | 8,3 |
| Exatas | 77.684 | 16,4 | 126.533 | 19,1 | 153.396 | 20,5 |
| Agrárias | 1.770 | 0,4 | 2.346 | 0,4 | 3.751 | 0,5 |
| Humanas | 290.618 | 61,5 | 394.495 | 59,6 | 470.195 | 62,8 |
| Letras | 36.675 | 7,8 | 46.680 | 7 | 46.193 | 6,1 |
| Artes | 6.124 | 1,4 | 15.932 | 2,4 | 13.540 | 1,8 |
| Básico Comum | 14.098 | 3 | 8.786 | 1,3 | 0 | 0 |

Fonte: UNICAMP, 1986. Continua

Ensino Superior - Matrícula inicial por área e rede de ensino

| Redes e Áreas | Anos | | | | | |
|-------------------|---------|------|---------|------|---------|------|
| | 1979 | | 1983 | | 1985 | |
| Federal | 290.868 | 100 | 340.118 | 100 | 326.522 | 100 |
| Biológicas | 60.900 | 20,9 | 68.528 | 20 | 66.037 | 20,2 |
| Exatas | 86.514 | 29,7 | 93.496 | 27,4 | 83.799 | 25,7 |
| Agrárias | 18.067 | 6,2 | 24.917 | 7,3 | 24.799 | 7,5 |
| Humanas | 100.787 | 34,7 | 124.830 | 36,7 | 121.270 | 37,3 |
| Letras | 15.082 | 5,2 | 18.091 | 5,4 | 20.302 | 6,3 |
| Artes | 9.191 | 3,2 | 10.256 | 3,1 | 10.315 | 3,1 |
| Básico Comum | 327 | 0,1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Estadual | 107.794 | 100 | 147.197 | 100 | 146.816 | 100 |
| Biológicas | 18.671 | 17,3 | 24.223 | 16,5 | 23.940 | 16,3 |
| Exatas | 34.572 | 32,1 | 40.803 | 27,7 | 40.660 | 27,7 |
| Agrárias | 5.367 | 5 | 7.077 | 4,8 | 6.570 | 4,4 |
| Humanas | 36.246 | 33,6 | 58.535 | 39,8 | 58.077 | 39,6 |
| Letras | 8.335 | 7,8 | 13.498 | 9,2 | 13.803 | 9,4 |
| Artes | 2.953 | 2,7 | 3.061 | 2 | 3.766 | 2,6 |
| Básico Comum | 1.650 | 1,5 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Municipal | 63.641 | 100 | 89.374 | 100 | 83.342 | 100 |
| Biológicas | 5.954 | 9,4 | 9.737 | 10,9 | 9.109 | 10,9 |
| Exatas | 14.653 | 23 | 18.152 | 20,3 | 16.638 | 20 |
| Agrárias | 1.454 | 2,3 | 1.828 | 2,1 | 2.035 | 2,5 |
| Humanas | 35.841 | 56,3 | 50.238 | 56,2 | 47.377 | 56,9 |
| Letras | 4.214 | 6,6 | 8.245 | 9,2 | 7.412 | 8,9 |
| Artes | 817 | 1,3 | 1.174 | 1,3 | 771 | 0,9 |
| Básico Comum | 708 | 1,1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Particular | 849.496 | 100 | 862.303 | 100 | 810.929 | 100 |
| Biológicas | 66.290 | 7,8 | 77.688 | 9 | 80.266 | 9,9 |
| Exatas | 185.633 | 21,9 | 182.243 | 21,2 | 154.095 | 19 |
| Agrárias | 4.198 | 0,5 | 4.359 | 0,5 | 4.966 | 0,6 |
| Humanas | 510.357 | 60,1 | 527.764 | 61,2 | 501.541 | 61,8 |
| Letras | 53.159 | 6,2 | 54.784 | 6,4 | 51.674 | 6,4 |
| Artes | 11.861 | 1,4 | 10.121 | 1,2 | 12.209 | 1,5 |
| Básico Comum | 17.980 | 2,1 | 5.344 | 0,6 | 6.178 | 0,8 |

Fonte: UNICAMP, 1988. Conclusão.

ANEXO B – ESTRUTURA E CONTEÚDO DO ENSINO DE 1º E 2º GRAU

Estrutura e conteúdo do ensino de 1º e 2º grau.

| IDADES | SISTEMA ANTERIOR | | |
|--------|------------------|------------|--------------|
| _ 7 | PRIMÁRIO | | |
| _ 8 | | | |
| _ 9 | | | |
| _ 10 | | | |
| _ 11 | MÉDIO | 1º CICLO | |
| _ 12 | | SECUNDÁRIO | PROFISSIONAL |
| _ 13 | | | |
| _ 14 | | 2º CICLO | |
| _ 15 | | SECUNDÁRIO | PROFISSIONAL |
| _ 16 | | | |
| _ 17 | | | |
| _ 18 | | | |

| IDADES | SISTEMA ATUAL |
|--------|---------------|
| _ 7 | |
| _ 8 | |
| _ 9 | |
| _ 10 | |
| _ 11 | |
| _ 12 | |
| _ 13 | |
| _ 14 | |
| _ 15 | 2º GRAU |
| _ 16 | |
| _ 17 | |
| _ 18 | |

Educação
Geral

Formação
Especial

Fonte: Romanelli, 1978.