

Insistindo no atraso educacional: a economia política da educação durante o regime militar no Brasil, 1964-1985*

Thomas H. Kang[♦]

Isabela Menetrier^{*}

Abstract

The role of the Brazilian military regime in the expansion of basic education is controversial. In this paper, we argue that the military dictatorship initially favored the expansion of primary education, but later became an obstacle to the universalization of this schooling level. In the beginning, all levels of schooling, including primary education, benefited from a tax reform (1964-66) that increased the fiscal capacity of all federal entities and led to an increase in basic education expenditures. However, it became a missed opportunity for the expansion of mass education for two reasons: (i) the regime promoted a substantial expansion of enrollments in higher education at the expense of other levels in response to threats from student movements and pressure from elite segments from 1968 onwards; and (ii) a combination of export incentives with industrial policies impoverished subnational entities in the mid-1970s, which decreased basic education financial sources. As a result, the military regime contributed to maintaining the country's educational backwardness.

Keywords: fiscal capacity, political economy of education, military regime in Brazil, economic history of education

Resumo

Há controvérsia acerca do papel do regime militar brasileiro na expansão da educação básica. Neste artigo, argumenta-se que a ditadura militar inicialmente favoreceu a expansão do ensino fundamental, mas posteriormente se tornou um empecilho à universalização desse nível de ensino. No início, todos os níveis de ensino, incluindo o primário, foram beneficiados principalmente por conta da reforma tributária (1964-66), que aumentou a capacidade fiscal de todos os entes federativos, elevando as despesas na educação básica. Entretanto, a oportunidade foi desperdiçada pelo próprio regime por duas razões: (i) deu-se maior atenção ao ensino superior e promoveu-se uma expansão substancial de matrículas nesse nível em detrimento dos demais a partir de 1968, por conta de ameaças à ordem oriundas de movimentos estudantis e pressão de segmentos da elite; e (ii) a combinação de incentivos à exportação com a política industrial do II PND empobreceu os entes subnacionais em meados dos anos 1970, o que comprometeu o financiamento da educação básica. Com isso, as políticas do regime acabaram contribuindo para a manutenção do atraso educacional do país.

Palavras-chave: capacidade fiscal, economia política da educação, regime militar no Brasil, história econômica da educação

Código JEL: N36, H52, I25

Área ANPEC: 03 – História Econômica

* Este artigo resume a tese de Kang (2019). Kang agradece ao orientador Flavio Comim e aos membros da banca (Samuel Pessôa, Sergio Monteiro e William Summerhill) por suas importantes contribuições. Arlindo Corrêa recebeu Kang gentilmente para uma conversa sobre a educação no período, o que foi de grande ajuda. Agradecemos a Samuel Pessôa por seu apoio financeiro e intelectual. Raphael Gouvêa, Henrique Dolabella e bibliotecários do IPEA e do INEP (em particular Raphael V. Costa) também foram de grande ajuda. A responsabilidade pelo texto é tão-somente dos autores. Contato: kang.thomas@gmail.com

[♦] Professor Assistente, Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM, Porto Alegre, Brasil).

^{*} Mestranda, Development Economics, Universität Göttingen (Alemanha)

1 Introdução

A universalização tardia das matrículas no ensino fundamental no Brasil, atingida apenas na década de 1990, fez com que alguns estudiosos culpassem a ditadura militar pelo atraso educacional do país (Saviani, 2008; Kosack, 2012). Por outro lado, o atraso educacional brasileiro foi persistente ao longo de todo o século XX: seja sob regimes ditatoriais ou democráticos, não houve grandes mudanças na evolução das matrículas no ensino fundamental entre 1933 e 1985 (Plank 1996, Maduro 2007, Kang 2017). Embora o regime militar não tenha criado o atraso educacional, vale examinar as razões pelas quais os militares não avançaram substancialmente na área educacional. À primeira vista, o caso brasileiro parece se encaixar com a sabedoria convencional da literatura: diversos estudos associaram abertura política a uma expansão da educação para as massas. No entanto, as conclusões da literatura sobre educação durante o regime militar brasileiro chamam atenção por sua inconsistência.

Conforme o trabalho pioneiro de Ames (1973), o governo militar favoreceu a expansão do ensino superior para agradar as classes média e alta no final da década de 1960, argumento similar ao apresentado pela desconhecida tese de De Mattos (1988). Seguindo linha semelhante, Kosack (2012) caracterizou a ditadura militar como um regime elitista que desviou os recursos do ensino primário para outros fins. Por outro lado, Klein e Luna (2017) argumentaram que o regime militar brasileiro realizou grandes melhorias nas políticas públicas, incluindo a educação básica. Na visão desses autores, embora as matrículas nos níveis primário e secundário estivessem em expansão antes de 1964, o regime militar teria dado “um grande impulso a essas duas áreas de atividade” (Klein e Luna, 2017, p. 122). A expansão da escolaridade foi, pelo menos na opinião dos autores, parte dos esforços dos governos militares para a construção de um estado de bem-estar no Brasil. Por esse motivo, o ensino primário teria sido “totalmente apoiado” pelo regime, de acordo com os autores (Klein e Luna, 2017, p. 137). Brown (2002) se diferencia do resto da literatura ao não considerar todo o período militar de forma monolítica. Em vez disso, ele relacionou os padrões de gastos federais em educação a mudanças políticas *ao longo* do período militar. Conforme o autor, o regime deu maior atenção a políticas direcionadas a um segmento mais amplo da população a partir de meados da década de 1970, quando se iniciou o processo de abertura política.

Os trabalhos mencionados até aqui não dispunham um conjunto de dados anual completo sobre taxas de matrícula e gastos com educação, o que poderia explicar as inconsistências entre as interpretações sobre o papel do regime militar na expansão educacional. Os dados de matrícula mostram, contrariando parcialmente a literatura, que os governos militares mantiveram a tendência de alta nas taxas de matrícula e nos gastos até 1973. Contudo, as taxas brutas de matrícula e os gastos praticamente estagnaram justamente no período de maior abertura, contrapondo o estudo de Brown (2002).

Diante das inconsistências apresentadas pelos trabalhos anteriores, este artigo busca responder a seguinte pergunta: por que o regime militar falhou em expandir a educação primária para as massas? Há pelo menos três contribuições deste trabalho para a literatura. Em primeiro lugar, este artigo retoma alguns dos argumentos de Ames (1973) e De Mattos (1988), mas propõe uma explicação integrada que considera os efeitos do aumento da capacidade fiscal do Estado, ignorada pela literatura anterior. Em segundo lugar, este artigo também trata do papel de políticas voltadas ao ensino superior como um instrumento de manutenção da ordem política. Além disso, incorporam-se os efeitos da estratégia de industrialização sobre a educação básica, que também estava ausente na literatura anterior. Por fim, utiliza-se aqui uma base de dados mais completa de matrículas e despesas em educação, que inclui os três níveis escolares e os gastos de governos subnacionais.

O argumento deste trabalho pode ser resumido em três partes: (i) a reforma tributária de 1964-67 aumentou a capacidade fiscal do estado brasileiro em geral, beneficiando inicialmente todos os níveis do governo. Essa maior capacidade fiscal levou a um aumento nos gastos com educação primária e nas taxas de matrícula até 1973. Ademais, (ii) a reforma tributária também centralizou recursos nas mãos do governo central e diminuiu a participação tributária dos governos subnacionais. O governo central poderia ter despendido mais na educação básica, mas não o fez. Em vez disso, o governo federal priorizou políticas para o ensino superior, o que incluiu um aumento das despesas nesse nível às custas de outros a partir do final da década de 1960. Isso foi feito para, de um lado, controlar os movimentos estudantis do ensino superior e, por outro, agradar os grupos que demandavam uma expansão do ensino superior. Finalmente, (iii) a opção por uma estratégia de crescimento via endividamento externo incentivou o governo a promover exportações e industrialização. Em vez de aumentar os impostos ou desvalorizar a moeda, o governo central aprofundou uma política que empobreceu estados e municípios. Como consequência, as taxas de matrícula no ensino fundamental estagnaram.

O trabalho está dividido em sete seções. Após esta introdução, descreve-se a evolução das matrículas e das despesas educacionais entre 1960 e 1990. Em seguida, na seção 3, trata-se do aumento da capacidade fiscal do Estado brasileiro por meio da reforma tributária (1964-67). Na seção 4, mostra-se como ameaças à ordem e pressões da elite direcionaram as políticas para o ensino superior. Na seção 5, apresentam-se as medidas tomadas pelo regime militar para a educação básica. Na seção 6, trata-se do II PND e da redução de gastos em educação básica em meados dos anos 1970. A seção 7 é reservada para considerações finais.

2 A evolução de matrículas e despesas com o ensino, 1960-1990

A maior parte dos trabalhos anteriores acerca do desempenho educacional durante o regime militar brasileiro careciam de dados importantes para se analisar o período. Informações mais completas de taxas de matrícula e gastos com educação estão disponíveis desde o trabalho pioneiro de Maduro (2007), que foi utilizado por poucos estudos na literatura (Barbosa e Pessôa 2009, Wjuniski 2013, Kang 2018). Após revisar o trabalho de Maduro (2007) e incorporar novas fontes, construímos uma nova série de matrículas e despesas com educação por nível de ensino de 1933 a 2010.¹ Nas subseções a seguir, enfatizaremos em particular o período 1964-1985. Antes do trabalho de Maduro (2007), a ausência dessas informações ajuda a explicar por que as inconsistências entre as interpretações sobre o papel do regime militar na expansão educacional.

2.1 Matrículas

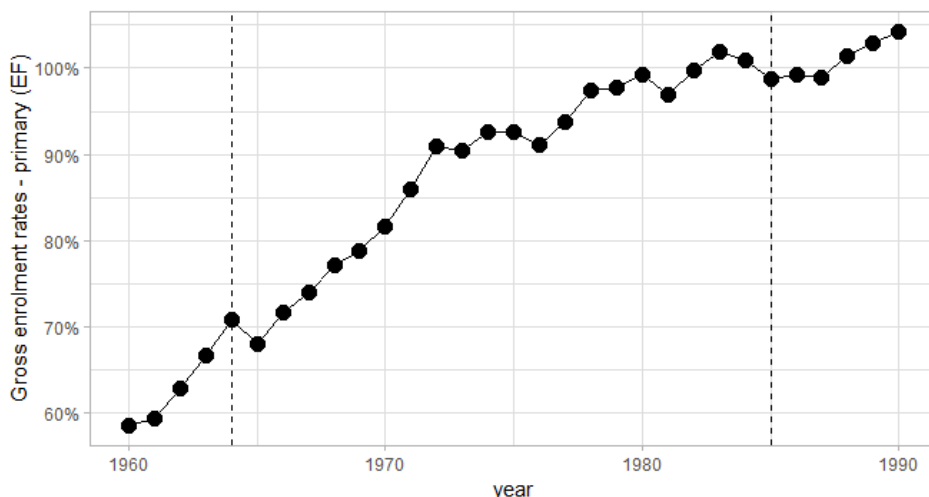
De acordo com nossas estimativas, a taxa bruta de matrícula no ensino fundamental (oito séries) saltou de 68,0% em 1965 para 92,5% em 1975, o que representou um aumento anual de 3,1% em média.² Na década seguinte, no entanto, as taxas de matrícula aumentaram de 92,5% para 98,8% entre 1975 e 1985, um aumento médio de 0,7% a.a. À primeira vista, pode-se pensar que o nível já alto de matrículas criou barreiras para novos aumentos de matrículas em ritmo semelhante na segunda metade da década de 1970, o que explicaria a estagnação das taxas de matrícula na última década do regime militar (veja a Figura 1). No entanto, os números apresentados são brutos, e não líquidos. Em termos líquidos, 18,8% das crianças entre 7 e 14 anos ainda *não* estava

¹ Mais detalhes sobre a base de dados podem ser obtidos em Kang et al. (2019).

² Para o período antes de 1971, essa estatística foi obtida por meio da soma das matrículas do antigo ensino primário com o primeiro ciclo do ensino médio da época.

matriculada nas escolas primárias em 1980. Portanto, ainda havia considerável espaço para a elevação de matrículas, como de fato aconteceu após a democratização.

Figura 1: Taxa bruta de matrícula no ensino fundamental (oito séries), Brasil, 1960-1990



Fonte: Dados da pesquisa

O ensino médio (segundo ciclo do antigo secundário) com duração de três anos era restrito a uma pequena camada da população no início do regime, mas as matrículas já vinham crescendo antes de 1964. A taxa bruta de matrícula (considerando a população de 15 a 17 anos de idade), que era de 8,6% em 1964, chegou a 34,4% em 1985. Em que pese a elevação das matrículas no período, as estatísticas em termos líquidos indicam que a retenção era um problema grave no fluxo escolar: enquanto a taxa bruta era de 33,8%, a taxa líquida era de apenas 13,8% em 1983.³ Além disso, assim como no caso do ensino fundamental, houve uma nítida desaceleração do crescimento da taxa de matrícula bruta a partir dos meados da década de 1970.

No ensino superior, os dados de matrícula mostram que havia 142.386 estudantes no ensino superior, o que implicaria uma taxa bruta de 1,4% considerando a população de 18 a 24 anos de idade como referência. Em 1969, esta já havia dobrado para 2,8%. A elevação foi ainda maior na década de 1970, levando a taxa bruta de matrícula a atingir 8,4% em 1980. Embora a matrícula tenha continuado a subir em termos absolutos na primeira metade da década de 1980, a taxa caiu para 7,8% em 1985. De qualquer forma, entre 1964 e 1985, o número absoluto de matrículas aumentou em quase dez vezes, tendo chegado a 1.367.609 estudantes em 1985.

2.2 Despesas

Em termos de gastos com educação, o regime militar claramente elevou o nível das despesas como proporção do PIB em relação ao período democrático anterior. Infelizmente, não é possível analisar os gastos apenas no nível primário ou fundamental, uma vez que uma reforma institucional acoplou o antigo ensino primário (em geral de quatro ou cinco séries) ao primeiro ciclo do antigo ensino secundário (quatro anos), formando o “ensino de primeiro grau” de oito anos em 1971.⁴ No entanto, é possível tomar a despesa conjunta nos níveis primário e secundário

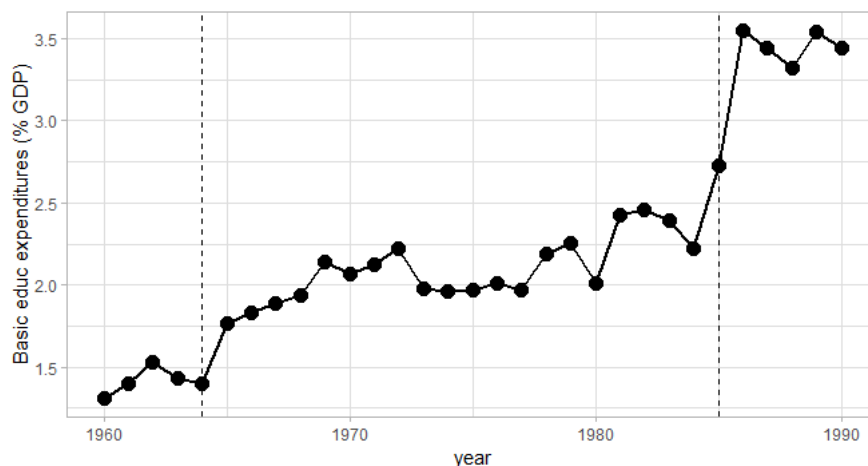
³ Não há dado de matrícula líquida no ensino médio para 1985, por isso se apresenta a informação disponível de 1983.

⁴ Ao longo do trabalho, chamamos o “ensino de primeiro grau” (oito séries) de “ensino fundamental”, conforme a nomenclatura atual.

(ou primeiro grau e segundo grau após 1971), que somados perfazem onze ou doze séries. Daqui em diante, a junção desses dois níveis será chamada de “educação básica”. Enquanto a proporção de gastos na educação básica em relação ao PIB foi, em média, de 1,2% entre 1947 e 1964, esse número chegou a 2,1% do PIB na média do período 1964-1984 (ver Figura 2).

No ensino superior, também houve um aumento nos gastos como proporção do PIB: a média situava-se entre 0,3% e 0,4% do PIB até 1964, mas houve um aumento substancial com o novo regime, quando os gastos com ensino superior atingiram entre 0,6% e 0,9% do PIB.

Figura 2: Despesas em educação básica (fundamental e médio) como proporção do PIB (%), Brasil, 1960-1990



Fonte: Dados da pesquisa

O estudo de Brown (2002) acerca dos gastos educacionais no país durante o regime militar considerou apenas despesas em nível federal. O autor associou uma suposta diminuição nos gastos federais no ensino primário ao período mais repressivo de 1967 a 1974. Conforme o autor, “as primeiras promessas de melhorar e democratizar o ensino primário não foram cumpridas durante os primeiros dez anos de regime militar” (Brown, 2002, p. 126). Quando o regime militar começou lentamente a abrir o sistema político em meados da década de 1970, houve aumento da parcela dos gastos federais destinada à educação. No entanto, o estudo não leva em conta que o ensino primário era responsabilidade dos governos subnacionais. A Figura 2 mostra que, depois de incluir todos os níveis do governo, o padrão descrito por Brown (2002) desaparece. Antes pelo contrário, detecta-se uma interrupção do crescimento dos gastos em educação básica em porcentagem do PIB em 1973. Assim como houve desaceleração no crescimento da taxa de matrícula, houve também uma queda nos gastos com educação básica em 1973, seguida por uma estagnação até o final da década.

Em outras palavras, a literatura existente não consegue explicar a evolução das taxas de matrícula e das despesas com educação no ensino fundamental. Contrariamente à visão convencional de que um sistema político mais aberto estimulou a expansão da educação primária, as taxas de matrícula no ensino fundamental e os gastos com educação básica aumentaram mais rapidamente antes de 1973, durante o período mais repressivo do regime militar. Quando a abertura política começou em meados da década de 1970, as taxas de matrícula e as despesas na educação primária quase estagnaram no Brasil.

Por outro lado, atribuir o aumento dos gastos na educação básica à maior autoritarismo é uma conclusão apressada. É importante deixar claro que houve expressiva elevação nas despesas com o ensino após o retorno do poder aos civis em meados da década de 1980. No entanto, é inegável que os gastos em educação em todos os níveis de ensino cresceram a partir de meados

dos anos 1960. Contudo, mais do que um resultado da natureza do regime, argumenta-se na próxima seção que a elevação da capacidade fiscal do Estado foi a principal causa da elevação permanente do nível de gastos educacionais durante o período 1964-1985.

3 Reforma tributária e capacidade fiscal

Nos primeiros anos do regime militar no Brasil, o governo federal conseguiu aumentar substancialmente sua capacidade fiscal por meio de um ampla reforma tributária. Conforme a literatura, elevação de capacidade fiscal é condição necessária mas não suficiente para que estados sejam *eficazes* e forneçam bens públicos que beneficiem toda a sociedade (Besley e Persson 2009, 2013, Bardhan 2016, Dinuccio 2017). Para que os estados sejam eficazes, também são necessários mecanismos adequados de *accountability*, ausentes no período 1964-85.

Conforme diversos analistas, as perspectivas da economia brasileira eram ruins no início da década de 1960.⁵ Os déficits públicos foram basicamente cobertos por emissão monetária, dada a estrutura retrógrada do sistema tributário e do mercado de títulos. Antes dos militares tomarem o poder, o Ministério da Fazenda estabeleceu uma comissão para lidar com as reformas fiscais em 1963 (Varsano 1997). No início do período militar, o governo lançou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). O PAEG consistiu em várias medidas que incluíam não apenas um ajuste macroeconômico tradicional, mas também uma série de reformas institucionais nas áreas tributária, trabalhista e financeira.⁶ Entre as medidas, estava uma profunda reforma no sistema tributário. O golpe militar abriu o caminho para a reforma, uma vez que as resistências políticas e institucionais diminuíram (Varsano 1997). Após a gradual implementação do novo sistema de 1964 a 1966, algumas das mudanças foram consolidadas no texto da Constituição de 1967.

Além de visar combater os déficits públicos, o principal objetivo da reforma era tornar o governo central capaz de estimular o crescimento econômico. Sob esse contexto, o governo não demonstrava preocupações com a desigualdade (Varsano 1997). Em vez disso, a reforma tributária foi amplamente baseada no aumento de impostos indiretos, conhecidos por suas características regressivas. A reforma criou o *Imposto de Circulação de Mercadorias* (ICM), um tributo sobre valor agregado arrecadado em nível estadual. O ICM foi criado para apoiar a implementação políticas subnacionais.⁷ Também foram criados fundos para ajudar estados e municípios (*Fundo de Participação dos Estados* (FPE) e *Fundo de Participação Municípios* (FPM), respectivamente). Embora a reforma tenha criado impostos específicos para os entes subnacionais, o governo federal era responsável pela política tributária do país inteiro de acordo com a Constituição de 1967. Em outras palavras, a tomada de decisões em questões tributárias foi centralizada.

Outro aspecto importante foi uma tributação mais eficiente no período. De acordo com Lieberman (2003), o governo começou a combater fraudes fiscais, automatizar registros e implantar outras tecnologias modernas para evitar a sonegação de impostos. Como resultado, os

⁵ Celso Furtado (1961), por exemplo, acreditava que o fim do ciclo de industrialização exigia medidas distributivas para que o crescimento econômico retornasse. Essas medidas incluíam uma reforma agrária, por exemplo. Uma reforma agrária estimularia a oferta de produtos agrícolas, uma vez que a estrutura da propriedade não incentivava o aumento da produtividade na visão da CEPAL. M. C. Tavares (1964) tinha uma visão semelhante, embora sua visão tenha mudado mais tarde: com base em trabalhos de Michal Kalecki, Tavares e Serra (1976) propuseram uma explicação diferente para o “milagre econômico”, baseado em um crescimento impulsionado pela demanda e baseado no consumo da classe capitalista.

⁶ Lara Resende (1982) faz um bom resumo das medidas do PAEG. Moura (2007) compara os efeitos macroeconômicos do PAEG e do Plano Real.

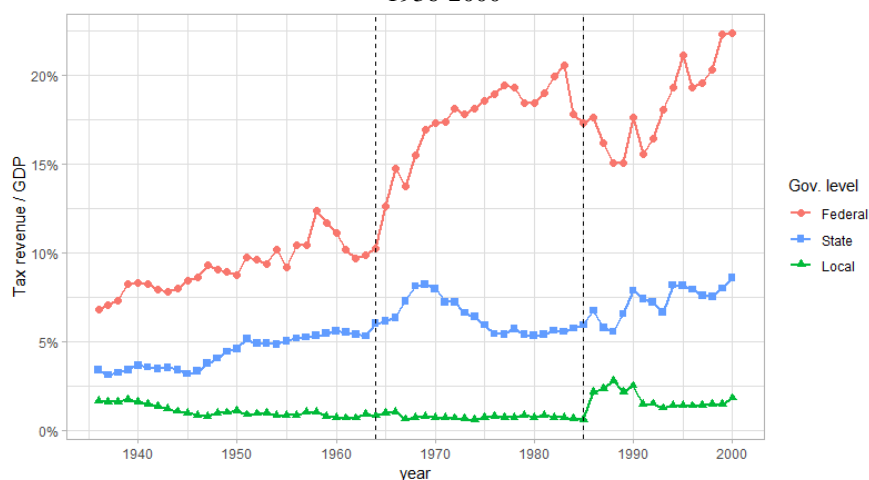
⁷ 80% do ICM coletado em um determinado estado era recolhido pelo governo estadual, enquanto os 20% restantes eram transferidos para os municípios daquele estado

custos de cobrança de impostos no Brasil diminuiram.⁸ Com a reforma e o aumento da eficiência na arrecadação, a capacidade fiscal do Estado brasileiro aumentou significativamente: a carga tributária aumentou de 16,0% em 1963 para quase 26,0% do PIB em 1969. Além disso, o nível federal foi o maior vencedor da reforma: houve uma centralização das receitas tributárias a favor do governo central às custas dos estados e municípios. Entre 1945 e 1964, o governo central coletou, em média, 63,3% do total da receita tributária, enquanto estados e municípios obtiveram 31,0% e 5,7% em média, respectivamente. A parcela do governo central, que já era expressiva, aumentou no período 1964-85: 71,3% em média, deixando estados e municípios com 25,8% e 3,0% em média no mesmo período. Como percentual do PIB, estados e municípios perderam receitas tributárias, ou seja, a elevação da capacidade fiscal foi quase que integralmente repassada para o governo central (veja o período entre as linhas tracejadas na Figura 3).⁹

Essa reforma explica, em grande parte, o aumento de gastos em todos os níveis de ensino no período. Não se pode atribuir a elevação dos gastos com educação a um *esforço fiscal* maior do regime militar à causa educacional. Na realidade, a Figura 4 mostra que o regime militar interrompeu a gradual elevação que vinha ocorrendo desde a década de 1940 na proporção das receitas tributárias destinadas a despesas educacionais, as quais permaneceram entre 10% e 13% das receitas entre 1964 e 1984.

Entretanto, apesar do significativo aumento de capacidade fiscal, políticas de melhoria do bem-estar não foram efetivamente implementadas pelo regime. A expansão da educação para as massas, por exemplo, uma necessidade para um crescimento econômico de longo prazo e um padrão de desenvolvimento mais igualitário, foi interrompido na década de 1970. Se o regime com eleições competitivas pré-1964 já não tinha sido bem-sucedido na provisão de políticas públicas que beneficiassem toda a população, a situação piorou sob o regime militar, que carecia ainda mais de mecanismos de *accountability*. As próximas seções mostram que a oportunidade criada pela maior capacidade fiscal foi deixada de lado para priorizar outras questões: o ensino superior no final da década de 1960 e o II PND em meados dos anos 1970.

Figura 3: Receita tributária como proporção do PIB (%), todos os níveis do governo, Brasil, 1936-2000

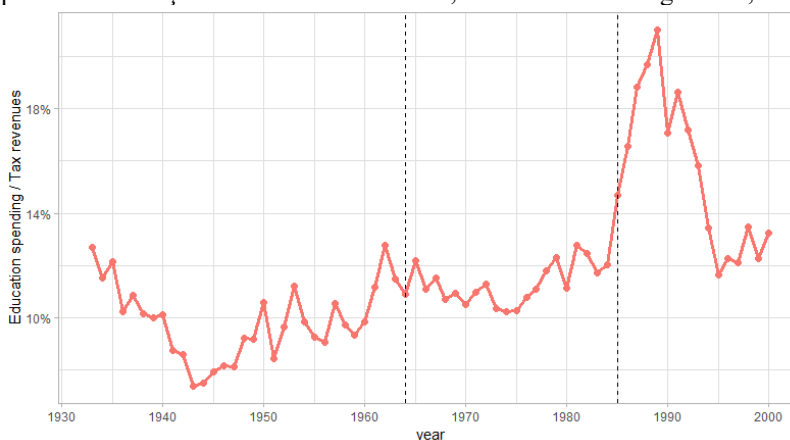


Fonte: IPEA (2019)

⁸ Apesar do declínio, os custos de arrecadação no Brasil eram cerca de três ou quatro vezes mais altos que na África do Sul, de acordo com o estudo comparativo de Lieberman (2003). No caso do imposto de renda, as melhorias no sistema de arrecadação levaram a um aumento de quase dez vezes no universo de contribuintes de 1967 a 1969 (Skidmore, 1988).

⁹ Apesar disso, Delfim Netto defendeu um nível ainda mais alto de centralização (Lieberman, 2003).

Figura 4: Despesas em educação sobre receita tributária, todos os níveis de governo, Brasil, 1933-2000



Fonte: Dados da pesquisa

4 Controle social, elites e a expansão do ensino superior

No início da década de 1960, líderes de esquerda como João Goulart e Leonel Brizola eram sensíveis à importância da educação básica. Houve um aumento na taxa bruta de matrícula no ensino fundamental durante o mandato de Goulart como presidente (de 59,4% em 1961 para 70,8% em 1964). Seria possível argumentar que a elevação das matrículas decorreu da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que vinculou uma proporção maior de receitas à educação após sua aprovação em 1961. De fato, os gastos com educação em proporção dos receitas tributárias aumentaram no início dos anos 1960. Por outro lado, os discursos presidenciais e planos de Goulart destacaram mais as questões da educação básica do que seus antecessores (Kang 2017). Parece provável que tanto a aprovação da LDB em 1961 quanto os esforços governamentais desempenharam algum papel no aumento das matrículas.

Em um estudo sobre a evolução educacional na Europa Ocidental após a II Guerra, Busemeyer (2014) argumentou que divisões políticas e coalizões entre classes influenciaram a política educacional. No caso brasileiro, Kosack (2012) argumentou que o melhor momento para a educação básica ocorreu durante o apogeu da esquerda entre 1961 e 1964. Ainda conforme Kosack (2012), a coalizão de classes que apoiava Vargas fez o governo investir em todos os níveis de escolaridade até 1960. Goulart, por sua vez, teria investido apenas na expansão do ensino primário por ter apoio tão-somente dos trabalhadores, os maiores beneficiários de uma maior oferta de primário. Uma vez que as elites teriam assumido o poder com os militares em 1964, o ensino primário teria sido deixado de lado no Brasil (Kosack 2012).

A tese tem algum fundamento, mas a questão era mais complexa. O ensino superior claramente não era uma prioridade no começo do governo militar (Ames 1973, Haar 1977). Influenciados pela abordagem do capital humano, Roberto Campos e Arlindo Corrêa (Ministro do Planejamento e chefe da área de recursos humanos no IPEA, respectivamente) viam a educação básica como prioritária.¹⁰ Para Campos, o ensino médio era o maior gargalo da economia brasileira em termos de capital humano. Diante das necessidades dos níveis básicos de educação, o ensino superior não deveria ser gratuito segundo esses tecnocratas: a grande maioria dos estudantes seria rica o suficiente para pagar pelo ensino superior, enquanto os estudantes mais pobres deveriam

¹⁰ Entrevista com Arlindo Corrêa, Junho de 2018.

receber subsídios (Campos e Simonsen 1974). No entanto, economistas do Ministério do Planejamento não poderiam tomar decisões sem aval do Ministério da Educação e do Conselho Federal de Educação (CFE), o principal órgão decisório sobre a alocação de recursos federais para a educação. As universidades tinham mais poder, já que cada reitor de uma universidade federal tinha um assento no CFE, enquanto os níveis primário e secundário contavam somente com um representante cada.

O regime militar empreendeu duas reformas importantes no sistema educacional, cujas origens eram anteriores ao regime. Desde pelo menos o início da década de 1950, Brasil e Estados Unidos já tinham um histórico de cooperação através da *United States Agency of International Development* (USAID). A USAID prestou assistência técnica ao governo brasileiro e muitas das recomendações da agência foram adotadas. Todavia, a influência da USAID era limitada segundo alguns estudos, uma vez que o governo formou também comissões nacionais para tratar dos assuntos em questão (Romanelli 1978, De Mattos 1988). De acordo com documentos do Ministério do Planejamento, as reformas no ensino básico e superior já estavam na agenda desde 1965 (De Mattos, 1988). No entanto, ameaças de desordem política e pressão de grupos específicos levaram o governo a priorizar reformas no ensino superior.

4.1 Desordem política

Uma série de estudos tem enfatizado que, em diversos episódios, governos autoritários empreenderam expansões no ensino primário com o intuito de manter a ordem política, instilando valores de obediência, nacionalismo ou outras doutrinas (Lott 1999, Mulligan et al. 2004, Haggard e Kaufman 2008, Alesina et al. 2013, Paglayan 2017, Aghion 2018). No caso brasileiro, a necessidade de controle social também teve papel importante, mas para favorecer políticas voltadas ao ensino superior.

As agitações e críticas dos estudantes ao sistema universitário nacional se difundiram no início da década de 1960. Em meio à Guerra Fria, a principal preocupação dos militares em relação ao ensino superior era o que consideravam “matéria de segurança nacional”. A elite militar suspeitava fortemente das atividades esquerdistas em universidades. Segundo Castello Branco, o novo governo havia chegado para restabelecer a ordem, o que envolvia reprimir atividades de sindicatos e estudantes (Freitag 1984).¹¹ Como resultado, o novo governo tentou enfraquecer movimentos de esquerda como a *União Nacional de Estudantes* (UNE), a organização nacional de estudantes universitários.¹² Vários grupos radicais de estudantes clandestinos que apoiavam uma revolução armada estavam ativos durante o período. Incursoes policiais nos *campi* universitários se tornaram comuns desde os primeiros dias do regime.¹³ Diante da instabilidade crescente, o governo formou uma comissão especial liderada pelo coronel Meira Mattos, professor da Escola Superior de Guerra (ESG), para investigar por que as universidades eram foco de problemas.

Nesse contexto, uma equipe de analistas trabalhando sob os acordos MEC-USAID produziu um relatório sobre administração universitária no Brasil. De acordo com o chamado “Relatório Atcon” (rotulado em homenagem ao principal autor, Rudolph Atcon), apenas três universidades brasileiras possuíam condições administrativas para operar adequadamente (Atcon 1966). O relatório indicou a necessidade de uma estrutura mais moderna, incluindo sistemas de

¹¹ Suplicy de Lacerda, o primeiro Ministro da Educação do regime militar, expressou essa ideia da seguinte maneira em junho de 1964: *os estudantes devem estudar e os professores, ensinar*.

¹² Logo após o golpe, a sede da UNE foi queimada em 1º de abril de 1964.

¹³ As invasões da polícia ao campus da Universidade de Brasília (UnB), considerada uma fortaleza do pensamento progressista (ou subversivo na visão do governo), foram particularmente marcantes.

pós-graduação e pesquisa (Figueiredo 1987). Criou-se então um Grupo de Trabalho (GT) para levar adiante uma reforma universitária. O governo nomeou dois estudantes como membros do GT, mas eles se recusaram a participar (Saviani 1996).

O envolvimento da USAID em assuntos relacionados ao ensino superior foi uma fonte importante de contendas. As organizações estudantis enxergavam as atividades da USAID como uma intromissão norte-americana inaceitável em assuntos nacionais. Com a corrente “linha-dura” dos militares no comando do país após a posse do General Costa e Silva, que substituiu Castello Branco como presidente em 1967, polarização e repressão política cresceram. Além disso, protestos estudantis (cujas razões incluíam conflitos geracionais envolvendo questões culturais e morais) eram uma tendência em vários países no ano de 1968. No Brasil, tumultos e manifestações também vieram à tona. Em março de 1968, a morte de um manifestante de 18 anos nas mãos da polícia em um dos protestos chamou a atenção da opinião pública no Rio de Janeiro. Dada a sensibilidade do assunto, o controverso Relatório Meira Mattos, que já fora concluído em abril, foi lançado apenas no final de agosto de 1968. Enquanto isso, um GT do Ministério do Planejamento começara a trabalhar em uma grande reforma administrativa no MEC (De Mattos 1988).

A Reforma Universitária foi finalmente promulgada em finais de novembro de 1968 (Lei 5.540). A fim de modernizar o sistema universitário por meio de racionalização administrativa, a reforma organizou os cursos em três categorias: graduação, pós-graduação e extensão (Figueiredo 1987). Para reduzir custos, a reforma extinguiu o tradicional sistema de cátedra e reorganizou as universidades através da adoção de departamentos e do sistema de créditos (Cunha 1980).

A Reforma Universitária estava claramente entre as medidas dos governos militares para combater o que se considerava desordem política. Alguns dias após sua publicação, em dezembro de 1968, o governo federal promulgou o Ato Institucional nº 5 (AI-5), a medida mais draconiana adotada pelo regime. Dentre diversas medidas, o AI-5 fechou indefinidamente o Congresso, revogou mandatos de diversos políticos considerados inimigos do regime e suspendeu o *habeas corpus*. O AI-5 também conferiu ao governo central o poder de privar qualquer cidadão de direitos políticos por dez anos. Para garantir o controle da situação, todas as forças policiais foram colocadas sob o comando do Ministério da Guerra. Em janeiro de 1969, o governo interviu no Supremo Tribunal Federal (STF): os ministros Vitor Nunes Leal, Hermes Lima e Evandro Lins e Silva foram aposentados compulsoriamente, enquanto Gonçalves de Oliveira, presidente do órgão, renunciou em protesto (Skidmore, 1988). Na sequência de medidas repressivas, dezenas de professores universitários também foram aposentados à força em fevereiro de 1969 (Decreto-Lei 477), incluindo acadêmicos conhecidos como Caio Prado Jr., Florestan Fernandes e Fernando Henrique Cardoso.

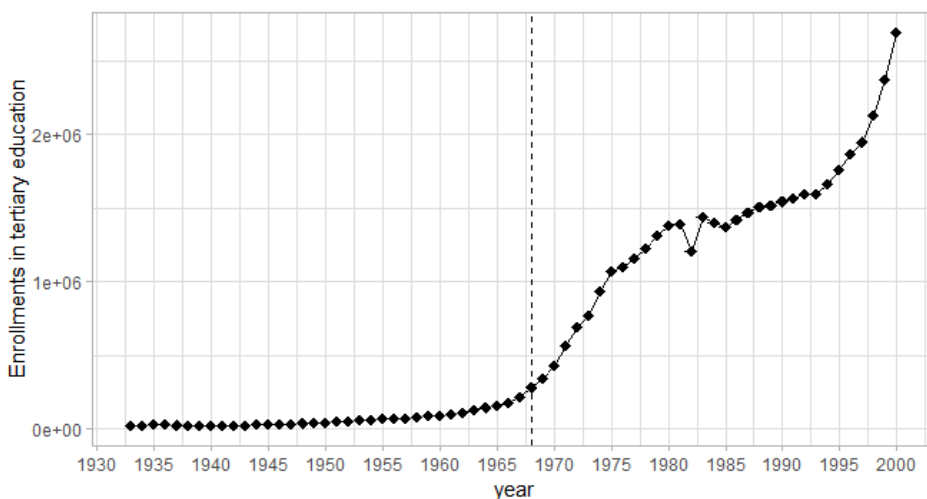
Além disso, o governo também estabeleceu um curso de “Educação Moral e Cívica” no mesmo ano. O conteúdo do curso foi elaborado pela ESG diante do que o governo entendia como “necessidade de reformular a mentalidade das próximas gerações” (Skidmore 1988, p. 272). Os materiais didáticos do curso deveriam ser previamente aprovados pelo governo. O curso era obrigatório para todos os alunos e deveria ser realizado todos os anos - não apenas nas escolas primárias, mas também na graduação e até em nível de pós-graduação. Segundo Skidmore (1988), os alunos em geral não levavam o curso a sério. De qualquer forma, esta medida deixou claro que o combate a elementos subversivos a fim de manter a ordem foi um dos motivos para a urgência dada a assuntos relacionados ao ensino superior.

4.2 Grupos de interesse e expansão do ensino superior

Apesar de todos os esforços para racionalizar o sistema universitário, os gastos federais no ensino superior cresceram subitamente a partir de 1968. Em vez de resultado da reforma, Barry Ames (1973) atribuiu o aumento aos chamados “excedentes”. Para ingressar nas universidades, os estudantes brasileiros eram obrigados a prestar o concurso vestibular. Um candidato cuja nota estivesse acima de um limite mínimo era rotulado como “aprovado”, mas isso não implicava ingresso na universidade. O número de candidatos aprovados era com frequência significativamente maior que o número de vagas disponíveis. A competição por vagas aumentara significativamente desde o final dos anos 1950, acentuando a pressão por mudanças no sistema. No entanto, como medida para reduzir os gastos públicos, o governo federal tentou diminuir o número de vagas na universidade em 1967. Em decorrência disso, o número de “excedentes” se elevou e o tiro saiu pela culatra: a cobertura da imprensa em relação à questão dos “excedentes” tornou-se generalizada (Ames 1973).

Diante da pressão, o governo passou a considerar uma expansão do sistema. O Ministério do Planejamento era contra a expansão por temer as consequências orçamentárias. João Paulo dos Reis Velloso, presidente da Comissão de Reforma do Ensino Superior e chefe do IPEA, alertou que o número excessivo de profissionais com formação superior inundaria o mercado em alguns anos (De Mattos 1988). Porém, apesar da oposição da área técnica do governo federal, prevaleceu a pressão política de grupos elitizados, resultando em um aumento expressivo nas matrículas no ensino superior a partir de 1968 (Ames 1973).¹⁴ Para possibilitar esse elevação, retratada na Figura 5, o governo expandiu as vagas no sistema público e relaxou os requisitos para a oferta de vagas na rede privada.

Figura 5: Matrícula no ensino superior, Brasil, 1960-1990



Fonte: IBGE (2003)

Ao final de 1969, Jarbas Passarinho, militar reformado com habilidades políticas, foi escolhido pelo novo Presidente, General Médici, para se tornar Ministro da Educação. Passarinho

¹⁴ A senhora Iolanda Costa e Silva, esposa do Presidente, era particularmente sensível a essa situação. Ela se envolveu diretamente em diálogo com os estudantes e fez *lobby* em favor deles - a tal ponto que foi chamada de “madrinha dos excedentes” (De Mattos, 1988). Embora não se possa mensurar a influência dela na política de expansão, ela representava a visão de várias famílias da classe alta e média sobre o assunto.

continuou a política de aumentar o acesso ao ensino superior, a qual “recebeu a maior atenção do governo federal durante seu mandato” (Haar 1977, p. 79). De um lado, Médici manteve os altos níveis de repressão iniciados durante Costa e Silva. Por outro lado, o presidente tentou melhorar a imagem pública do regime por meio de campanhas midiáticas. Alinhado a essa política, Passarinho conseguiu estabelecer algum diálogo com os movimentos estudantis até deixar o cargo em 1974 (De Mattos 1988).

Diante das ameaças à ordem e da pressão de segmentos sociais mais vocais, o governo militar promoveu diversas mudanças no sistema de ensino superior. Essas mudanças incluíram uma ampla gama de reformas, uma expressiva expansão de matrículas e a introdução de um curso obrigatório de “educação moral e cívica”. Para se concluir que a prioridade do governo militar eram as universidades, é preciso examinar as medidas do governo em outros programas. Como veremos, a educação em massa só recebeu mais atenção posteriormente, quando as mudanças do ensino superior já estavam em fase de consolidação.

5 Medidas para a educação básica e alfabetização

Depois de lidar com questões politicamente sensíveis que envolviam o ensino superior, projetos de educação básica voltaram a receber alguma atenção do regime. O plano do governo Médici tinha um lema para a política educacional: “Revolução por meio da Educação”. O documento incluía metas educacionais como (a) a universalização do nível primário e (b) a eliminação do analfabetismo de adultos. Nenhum dos objetivos foi cumprido.

O governo militar chegou a designar uma comissão para tratar da expansão da educação básica. O resultado foi uma extensa reforma nos níveis de ensino primário e secundário. A Lei 5.692/1971 estendeu o currículo obrigatório de quatro para oito anos, através da fusão do que até então era chamado de *ensino primário* com o primeiro ciclo do antigo *ensino médio*. O raciocínio por trás da reforma era o diagnóstico de Roberto Campos: impedir que as crianças abandonassem a escola após terminarem o nível primário. Até então, o ingresso em escolas secundárias geralmente exigia um exame de admissão – praticamente abolido após a reforma.

Outra característica importante da reforma de 1971 foi a mudança no currículo. Antes da reforma, o sistema de ensino médio era dividido em diferentes faixas (acadêmico, industrial, comercial etc.). A reforma integrou o ensino profissional com a formação acadêmica, a fim de, em teoria, criar uma força de trabalho mais flexível. Diante disso, os detratores argumentaram que a reforma, inspirada na abordagem do capital humano, defendia uma visão instrumental e orientada para o mercado, ao invés de prezar por uma formação mais integral. Em uma direção diferente, Ghirdelli (2005) criticou a reforma por ter levado ao desaparecimento das escolas normais, que teriam funcionado adequadamente na formação de docentes até então. Por outro lado, na opinião dos apoiadores, a reforma suprimiu o sistema anterior que promovia segmentação social no ensino médio, o que diminuía a probabilidade de um aluno da classe trabalhadora obter um diploma.¹⁵

No entanto, a reforma do ensino obteve resultados limitados. Primeiro, as estatísticas disponíveis levaram o governo a um diagnóstico equivocado da situação da educação básica. O maior problema no fluxo escolar não era a transição do primário para o secundário ou o alto nível de evasão escolar. Como mostrado posteriormente por vários estudos, a repetição nas primeiras séries do ensino fundamental era muito maior do que se pensava (Fletcher 1985, Fletcher & Castro 1993, Ribeiro 1991, Klein & Ribeiro 1991).

¹⁵ Arlindo Corrêa, entrevista com o autor (Junho 2018).

Em segundo lugar, a implantação de quatro séries adicionais como escolaridade obrigatória exigia mais recursos para que todas as crianças entre 7 e 14 anos não desistissem no meio do caminho. A profissionalização do ensino médio também exigia recursos extras em termos de infraestrutura. Diante dessas pressões sobre o orçamento, os governos subnacionais reclamaram da falta de recursos para buscar a expansão do ensino obrigatório e a integração do ensino profissional com o geral no nível secundário. No final do regime, o MEC chegou a reconhecer que faltaram recursos para a área (MEC 1985).

Por fim, a Lei 5.692/1971 recomendou uma descentralização administrativa para o nível municipal. Embora fosse uma boa ideia em termos de maior *accountability*, não houve menção a uma descentralização financeira que elevasse a disponibilidade de recursos para governos locais (Mello e Souza 1979). Ainda que a participação dos municípios tenha aumentado ligeiramente após a reforma, as receitas fiscais estaduais ainda eram a principal fonte de financiamento da educação básica. Essas deficiências da reforma podem explicar seu efeito limitado na expansão da educação básica no país.¹⁶

Apesar de não ser destinada a crianças, uma das políticas educacionais mais conhecidas no período foi o *Movimento Brasileiro de Alfabetização* (MOBRAL), um programa de alfabetização de adultos em larga escala. Embora as taxas de analfabetismo estivessem caindo, o governo percebeu que o número absoluto de analfabetos continuava aumentando devido ao crescimento demográfico. Na mensagem inaugural do Congresso, Médici disse que o país estava começando “a barrar a torrente do analfabetismo, para dispor de gente ainda mais válida, capaz de gerar a riqueza maior, no grande passo da educação nacional”.¹⁷ Mário Henrique Simonsen, conhecido professor de Economia da *Fundação Getúlio Vargas* (FGV), assumiu a presidência da MOBRAL. Arlindo Corrêa deixou o CNRH/IPEA para se tornar o secretário executivo do novo programa.¹⁸ Os resultados do programa foram controversos. De qualquer maneira, era evidente que a educação básica não era prioridade do governo, o que talvez explique por que Simonsen e Corrêa dedicaram seus esforços ao MOBRAL a partir de 1970. Apesar de ter seu início agendado para 1967, o programa foi adiado porque, segundo Passarinho, “o dinheiro que seria alocado à MOBRAL acabou sendo alocado ao ensino universitário para resolver o problema dos excedentes” (MEC 1973, p. 12).

Diante de um ambiente mais aberto sob o governo Geisel, a oposição conseguiu levar adiante uma investigação parlamentar (CPI) para analisar as atividades da MOBRAL em 1975. Nesse contexto, os detratores acusaram o programa de sendo “extravagantemente financiado em

¹⁶ A seguinte nota encontrada em De Mattos (1988, p. 285) sobre as opiniões pessoais de Geisel acerca do financiamento da educação básica é, no mínimo, curiosa: “[A]s opiniões pessoais do Presidente Geisel teriam feito alguma diferença ou de alguma forma influenciado sua equipe ministerial? A posição do general no episódio seguinte, relatada ao autor pelo coronel Mauro Rodrigues, ex-secretário geral do MEC (1970-71), é curiosa. Presidente recentemente nomeado, general Geisel trabalhou na preparação para seu governo. Durante uma visita ao Estado do Rio Grande do Sul, no início de 1974, ele conversou com o coronel Rodrigues, que era o secretário estadual de Educação e foi apoiado pelo governador do estado como candidato a se tornar o novo ministro da Educação (em um bom humor, o coronel lembrou o episódio como ‘uma entrevista desastrosa que eliminou minhas chances’). O general Geisel iniciou a conversa abruptamente: ‘Disseram-me que você gasta muito em educação’ ‘Não, eu mal consegui gastá-la acima do limite mínimo legal de 20%’. ‘O secretário da Fazenda me disse que tinha sido muito mais, algo em torno de 30%!’. Talvez esse seja o valor se ele adicionar outras despesas relacionadas à educação e aquelas fora do meu controle como a escola da Brigada Militar; para mim ainda está 21%’. Então - relatou o coronel - ele começou a criticar a provisão legal. ‘Mas essa é a lei’, disse [o coronel Rodrigues]. ‘Podemos mudar a lei’, respondeu o general, terminando a entrevista (e o chances do coronel de se tornar ministro)

¹⁷ *O Globo* (11/09/2015), Ver em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/criado-na-ditadura-por-medici-em-1970-mobral-queria-erradicar-analfabetismo-17468183>

¹⁸ Segundo alguns comentaristas, a metodologia para ensinar adultos foi amplamente inspirada no método de Paulo Freire, mas adaptando seu conteúdo político (Freitag, 1984; Plank, 1996). Em entrevista ao autor, Arlindo Corrêa negou qualquer influência de Freire. Como avaliar a abordagem pedagógica está além do escopo desta pesquisa, deixamos apenas uma observação.

um país que precisava de todo centavo disponível para fornecer educação adequada para suas crianças” (Hausman e Haar, 1978). Além disso, o MOBRAL foi acusado de “vender ilusões” e definido como um “desperdício econômico total” (Hausman e Haar 1978). Segundo Cunha (1980), os alunos, de maneira geral, retornavam ao analfabetismo logo depois de deixarem o programa. Por outro lado, os apoiadores afirmavam que as altas taxas de evasão eram esperadas em um programa de alfabetização de adultos e ressaltavam que o MOBRAL era barato, flexível e apresentava bons resultados.

Fazendo um balanço, o viés em direção ao ensino superior desafiou os pontos de vista de tecnocratas do regime. Influenciados pela abordagem do capital humano, eles sabiam do papel crucial dos níveis mais básicos de educação para o crescimento da produtividade. Isso explica o posicionamento inicial contrário de alguns deles em relação à iniciativa de expandir as matrículas no ensino superior, o que foi realizado a despeito de suas preocupações. Apesar das mudanças nos níveis de educação básica e da promoção de um grande programa de alfabetização de adultos, as medidas educacionais favoreceram amplamente o ensino superior em detrimento de outros níveis de escolaridade. O êxito na expansão do ensino superior somado aos problemas nas políticas de educação básica parecem atestar isso.

Simonsen (1974) reconhecia que as taxas de retorno na escola primária eram maiores no Brasil, mas, como integrante do governo, o economista tentou justificar o aumento das matrículas no nível superior *vis-à-vis* outros níveis com dois argumentos. Em primeiro lugar, as taxas de retorno calculadas por Langoni (1972) eram taxas médias, em vez de marginais. Em segundo lugar, o governo sentiu a necessidade de melhorar “a forma da pirâmide educacional para combater a desigualdade de renda” (Simonsen 1974, p. 123). As razões apresentadas por Simonsen para justificar o aumento das matrículas no nível universitário parecem menos convincentes do que as explicações fornecidas aqui: centralização financeira, manutenção da ordem e grupos de interesse. No entanto, resta ainda verificar o que os governos subnacionais, tradicionalmente responsáveis pela educação básica, poderiam ter feito diante das ações limitadas do governo central. Não muito, como veremos a seguir.

6 “Marcha forçada”, exportações e centralização financeira

Mesmo diante do exposto até aqui, seria possível argumentar que as decisões federais não eram as mais importantes para a expansão da educação básica. De fato, desde pelo menos o Ato Adicional de 1834, havia o entendimento que o ensino primário era responsabilidade dos níveis intermediários de governo (na época, as províncias, transformadas em estados com o advento da República). Entretanto, principalmente após o aumento da centralização administrativa e financeira na década de 1930, o governo federal detinha instrumentos suficientes para interferir em assuntos de interesse nacional (Kang 2017). Com o reforço do poder central após o golpe militar em 1964, isso se tornou ainda mais evidente. A Reforma de 1971 e o próprio MOBRAL são exemplos claros de que o regime militar tinha condições de intervir em questões relacionadas à educação básica, mas não o fez de forma satisfatória porque decidiu priorizar o ensino superior.

Como enfatizado na seção 3, a Constituição de 1967 centralizou as decisões de matéria tributária no governo federal, mesmo àquelas que diziam respeito ao ICM, que era um imposto estadual. Além de não poder fixar suas próprias taxas (o que evitava, por exemplo, guerra fiscal entre estados), outros tipos de políticas como isenções a setores específicos também se tornaram matéria de decisão federal. Assim, o governo federal tinha poderes mais plenos para levar adiante suas políticas industriais (Varsano 1997).

A Figura 3, na seção 3, mostra que os estados sofreram perdas na proporção de receitas tributárias a partir do final da década de 1960. A isenção de ICM para a exportação de produtos industriais em vigor desde 1967 e uma série de outros incentivos explicam parte das perdas de receitas estaduais no período. Essas medidas eram particularmente prejudiciais para os estados mais ricos e industriais das Regiões Sudeste e Sul. Adicionalmente, os estados dessas Regiões já tinham alíquotas mais baixas de ICM para produtos em geral (não apenas industriais). Para complicar ainda mais a situação, essas alíquotas foram caindo até atingir o vale em 1975 (Baratto 2005). Ademais, a urbanização e a imigração para essas Regiões eram expressivas no período, o que possivelmente pressionava ainda mais a demanda por educação básica nessas localidades.

Embora os estados, principalmente no Sul e no Sudeste, já estivessem perdendo sua fatia em relação ao bolo das receitas tributárias, as altas taxas de crescimento no período do “Milagre” permitiam que as receitas estaduais continuassem a crescer em termos absolutos. Entretanto, houve uma clara interrupção desse crescimento a partir de meados da década de 1970. A principal razão disso foi a crise internacional provocada pelo primeiro choque do petróleo. Como reação à repentina alta dos preços do petróleo, o governo federal decidiu aprofundar suas políticas de substituição de importações ao invés de tomar medidas convencionais de ajuste. Sob o chamado II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), o governo federal investiu pesadamente em indústrias de base, bens intermediários e insumos básicos, a fim de reduzir sua dependência externa. Entretanto, não havia maneiras de financiar o programa sem poupança externa, o que levou a uma expressiva elevação da dívida externa. Por conta da ousadia da estratégia (para utilizar um adjetivo bastante generoso), Castro e Souza (1985) usaram o termo “marcha forçada” para caracterizar a situação da economia brasileira no período. O aumento tanto da produção quanto da exportação de bens industriais, decorrente do II PND, provavelmente interrompeu o crescimento das receitas estaduais. Esse ponto importa porque a maior parte do financiamento da educação básica advinha de receitas estaduais.

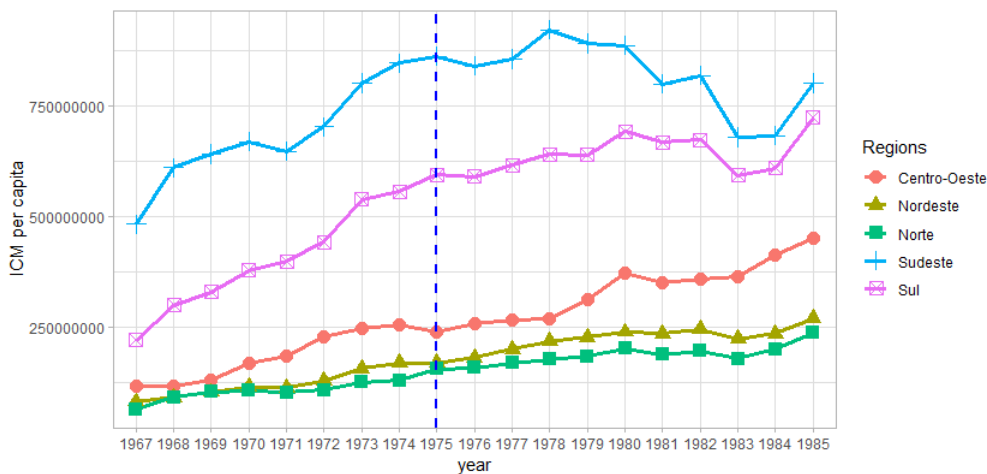
Infelizmente, são escassos os dados anuais de exportação e produção industriais por estado que poderiam iluminar a questão. No entanto, os dados de receitas de ICM mostram que, principalmente nos estados das Regiões Sudeste e Sul, houve estagnação a partir de meados da década de 1970 (ver Figura 6). O mesmo pode ser observado nas despesas estaduais em educação, que eram, em grande maioria, voltadas à educação básica (ver Figura 7). No mesmo período, o crescimento das taxas de matrícula também reduziu de ritmo em muitos estados. Em outro estudo, apresentamos alguma evidência quantitativa, ainda que não definitiva, de que a estagnação das receitas de ICM impactou as despesas educacionais (Kang e Menetrier 2020). Isso, por sua vez, contribuiu para a estagnação do crescimento da taxa de matrícula no ensino fundamental de oito séries, como já mencionado na Introdução.

Portanto, o regime militar, que já tinha priorizado o ensino superior com as medidas tomadas no final da década de 1960, prejudicou mais uma vez a expansão do ensino fundamental com seu programa de industrialização. Sem aumento da taxa em geral e sem promover uma desvalorização suficiente do câmbio nominal, parte do custo do programa de industrialização foi pago com a redução das receitas dos entes subnacionais. Responsáveis pela maior parte das políticas sociais, os estados não puderam levar adiante a universalização do ensino fundamental. Pela segunda vez em menos de uma década, o regime militar tinha deixado para trás a educação básica para as massas.

Em nível federal, além de promover a industrialização a custos expressivos, o governo Geisel continuou privilegiando o ensino superior. A política educacional de Geisel era consistente com a estratégia industrial. Sob o comando de Ney Braga no MEC, o novo governo buscou

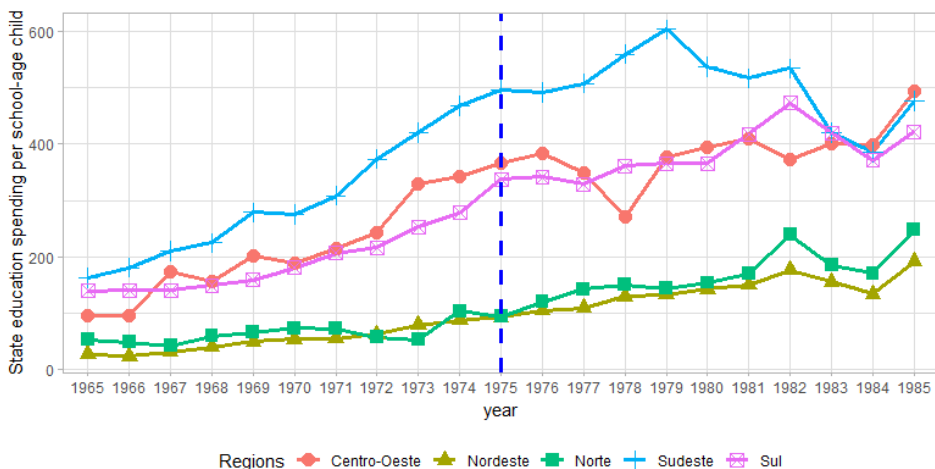
incentivar a ciência e a tecnologia com o *Plano Nacional de Pós-Graduação* (PNPG). O MEC destinou mais recursos para centros de pesquisa e pós-graduação. Além disso, o governo também incentivou artes e humanidades com a criação de várias organizações para esse fim. Mesmo que a segurança nacional não fosse mais um problema tão crítico como antes, a prioridade no ensino superior se tornou ainda mais forte.

Figura 6: Receita do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) per capita, 1967-1985



Fonte: Baratto (2000)

Figura 7: Despesas estaduais em educação por criança em idade escolar, 1965-1985



Fonte: IPEA (2019)

A administração Figueiredo, a última do período militar, continuou a política de abertura iniciada por Geisel. Figueiredo escolheu Eduardo Portella, professor e crítico de literatura, como ministro da Educação. Efetivando a ideia de maior abertura, Portella revisou as punições para professores e estudantes sob o Decreto-Lei 477. Além disso, o ministro enfatizou que a educação não tinha apenas um papel instrumental, mas que também era um fim em si mesma - o que representou, em certa medida, um afastamento da abordagem do capital humano. Portella deixou

o Ministério após uma crise e foi substituído pelo general Rubem Ludwig, que permaneceu quase dois anos no cargo. Ludwig foi finalmente substituído por Esther Ferraz, a primeira professora primária e mulher a alcançar esta posição no país. Mesmo com idas e vindas, era perceptível que as políticas no final do regime estavam se tornando menos autoritárias (De Mattos 1988).

Reconhecendo que o ensino superior fora priorizado na década de 1970, o governo afirmou que o ensino de primeiro grau seria favorecido na década de 1980 (Castro 1985). O Ministro Portella, no início dos anos 1980, tentou elevar os salários dos professores através da criação do Fundo de Valorização. No entanto, a crise da dívida no início dos anos 1980 restringiu severamente as possibilidades do MEC. Já com o regime claramente em declínio e após longa insistência do Senador João Calmón, o Congresso finalmente passou uma emenda restabelecendo a vinculação de receitas tributárias para gastos em educação, que fora suprimido pela Constituição de 1967.¹⁹ Depois de uma passagem no MEC, Castro (1985) não demonstrou esperança em uma melhoria imediata nas condições da educação básica no Brasil. Felizmente, ele estava apenas parcialmente correto. Apesar dos problemas crônicos que permanecem no sistema escolar do país até hoje, a educação básica melhorou em termos de quantidade e qualidade, principalmente a partir de meados da década de 1990, ao mesmo tempo em que o regime democrático se consolidava.

7 Considerações finais

As incursões do regime militar em questões de educação básica tiveram efeitos de longa duração. A organização do sistema educacional brasileiro permaneceu similar após o fim da ditadura militar. Assim, mudanças regulatórias na educação foram realizadas apenas em meados dos anos 1990. No entanto, o regime militar manteve o atraso educacional do país quando poderia ter aproveitado a elevação da capacidade fiscal para realmente expandir a educação para as massas: um evidente equívoco em um período de rápido crescimento demográfico. Este artigo mostrou que o governo militar foi capaz de substancialmente expandir a capacidade fiscal do estado brasileiro, mas os recursos tributários tornaram-se cada vez mais centralizados no nível federal. Apesar de fortalecer a posição da governo central para superar problemas de coordenação, o regime não conseguiu apoiar ativamente a expansão da educação para as massas. Em vez disso, o governo federal enfatizou políticas voltadas a outras áreas. No final da década de 1960, a prioridade foi a expansão do ensino superior; em meados da década seguinte, o aprofundamento da substituição de importações teve precedência.

Como analisado nas seções anteriores, ensino superior recebeu atenção maior por duas razões: (a) manutenção da ordem (uma vez que universidades eram um reduto de ameaças de esquerda) e (b) para atender às demandas de classes média e alta. Quanto à industrialização, há uma enorme discussão sobre os motivos que levaram o governo a fazer uma aposta arriscada como o II PND. Quaisquer que tenham sido as razões, a educação básica foi prejudicada com o empobrecimento dos governos estaduais decorrentes da política setorial/comercial do governo federal.

Esses episódios revelam a fragilidade do governo federal em termos de captura por grupos de interesse. Ao que parece, o governo *central* sofria com altos níveis de captura mesmo sob comando militar. De Mattos (1988) já indicara que o viés em direção ao ensino superior foi uma compensação pela crescente repressão política. Como Fishlow (1986) já havia enfatizado com relação ao II PND, o governo militar constantemente precisava garantir sua legitimidade apesar de

¹⁹ Emenda Constitucional 24/1983.

seus poderes excepcionais.²⁰ Isso sugere que os problemas de legitimidade do regime autoritário contribuíram para atrasar a universalização do ensino fundamental em cerca de duas décadas.

Referências

- Aghion, P. et al. Education and military rivalry. *Journal of the European Economic Association*, Oxford University Press, v. 17, n. 2, p. 376–412, 2018
- Alesina, A. et al. (2013), *Nation-Building and Education*. Cambridge, MA, (NBER WP, 18839).
- Ames, B. (1973), *Rhetoric and reality in a militarized regime: Brazil since 1964*, Sage Publications, Beverly Hills and London
- Atcon, R. P. (1966), *Rumo à Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira: Estudo realizado entre junho e setembro de 1965 para a Diretoria do Ensino Superior do Ministério da Educação e Cultura*, MEC, Rio de Janeiro.
- Baratto, G. (2005), *ICMS: alternativas para tributar as operações e prestações interestaduais e para partilhar o produto da arrecadação*. Dissertação (Mestrado), UFPR, 2005.
- Barbosa, F e Pessôa, S. (2009), Educação, crescimento e distribuição de renda: a experiência brasileira em perspectiva histórica. In: Veloso, F. et al. (Ed.). *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 51–72.
- Bardhan, P. (2016), ‘State and development: The need for a reappraisal of the current literature’, *Journal of Economic Literature* **54**(3), 862–92.
- Becker, G. S. (1962), ‘Investment in human capital: A theoretical analysis’, *Journal of Political Economy* **70**(5, Part 2), 9–49.
- Besley, T. & Persson, T. (2009), ‘The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics’, *American Economic Review* **99**(4), 1218–1244.
- Besley, T. & Persson, T. (2013), Taxation and development, in A. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein & E. Saez, eds, ‘Handbook of public economics’, v. 5, Elsevier, pp. 51–110.
- Birdsall, N., Bruns, B. & Sabot, R. H. (1996), Education in Brazil: playing a bad hand badly, in N. Birdsall & R. Sabot, eds, ‘Opportunity foregone: education in Brazil’, Inter-American Development Bank, Washington DC, pp. 7–47.
- Brown, D. S. (2002), ‘Democracy, authoritarianism and education finance in Brazil’, *Journal of Latin American Studies* **34**(1), 115–141.
- Busemeyer, M. R. (2014), *Skills and inequality: Partisan politics and the political economy of education reforms in western welfare states*, Cambridge University Press.
- Campos, R. & Simonsen, M. H. (1974), *A nova economia brasileira*, Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro.
- Castro, A. B. e Souza, F. (1985), *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Castro, C. d. M. (1985), What is happening in Brazilian education, in E. L. Bacha & H. S. Klein, eds, ‘Social change in Brazil, 1945–1985: the incomplete transition’, University of New Mexico Press, Albuquerque, pp. 263–309.
- Cunha, L. A. (1980), *Educação e desenvolvimento social no Brasil*, Francisco Alves, Rio de Janeiro.

²⁰ Veja também Fonseca and Monteiro (2008) quanto ao papel da legitimidade no governo Geisel.

- De Mattos, P. L. (1988), *The politics of education funding in Brazil, 1964-1984*, PhD thesis, London School of Economics and Political Science.
- Dincecco, M. (2017), *State capacity and economic development: Present and past*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Figueiredo, M. C. M. (1987), 'Politics and higher education in Brazil: 1964–1986', *International Journal of Educational Development* **7**(3), 173–181.
- Fishlow, A. (1986), 'A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84', *Pesquisa e Planejamento Econômico* **16**(3), 507–550.
- Fletcher, P. R. (1985), 'A repetência no ensino de 1o grau: um problema negligenciado da educação brasileira. uma análise preliminar e sugestão de avaliação adicional', *Revista Brasileira de Administração da Educação* **3**(1), 10–41.
- Fletcher, P. R. & Castro, C. d. M. (1993), 'Mitos, estratégias e prioridades para o ensino de 1 grau', *Estudos em Avaliação Educacional* (08), 39–56.
- Fonseca, P. C. D. & Monteiro, S. M. M. (2008), 'O estado e suas razões: o II PND', *Revista de Economia Política* **28**(1), 28–46.
- Freitag, B. (1984), *Escola, estado e sociedade*, Moraes, São Paulo.
- Furtado, C. (1961), *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Fundo de Cultura, Rio de Janeiro.
- Ghiraldelli, P. (2005), *História da educação brasileira*, Cortez Editora, São Paulo.
- Giambiagi, F., Além, A. & Pinto, S. G. B. (2015), *Finanças públicas*, Elsevier Brasil, Rio de Janeiro.
- Haar, J. (1977), *The Politics of Higher Education in Brazil*, Praeger, New York.
- Haggard, S. & Kaufman, R. R. (2008), *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and eastern Europe*, Princeton University Press, Princeton.
- Hausman, F. & Haar, J. (1978), *Education in Brazil*, Archon Books, Hamden.
- IBGE (2003), *Estatísticas do Século XX*, IBGE, Rio de Janeiro.
- INEP (1953), *Despesas com a educação e a cultura e o custo do ensino*, Technical report, MEC, Rio de Janeiro.
- IPEA (2019), 'Ipeadata', <http://www.ipeadata.gov.br>. Accessed: 2019-04-01.
- Kang, T. H. (2017), 'Educação para as elites, financiamento e ensino primário no Brasil, 1930–1964.', *Latin American Research Review* **52**(1), 35–49.
- Kang, T. H. (2018), 'Education and development projects in Brazil, 1932-2004: a critique', *Brazilian Journal of Political Economy* **38**(4), 766–780.
- Kang, T. H. e Menetrier, I. (2020), 'The unintended consequences of “marcha forçada”: export incentives and primary education in Brazil, 1964-1985, working paper.
- Kang, T. H., Menetrier, I., Felix, N. (2019), *Matrículas e despesas em educação no Brasil, 1933-2010*. Relatório (preliminar).
- Klein, R. & Ribeiro, S. C. (1991), 'O censo educacional e o modelo de fluxo: o problema da repetência', *Revista Brasileira de Estatística* **52**(197/198), 5–45
- Kosack, S. (2012), *The education of nations: How the political organization of the poor, not democracy, led governments to invest in mass education*, Oxford University Press, Oxford.
- Langoni, C. G. (1972), 'Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil', *Estudos Econômicos (São Paulo)* **2**(5), 5–88.
- Lara Resende, A. (1982), 'A política brasileira de estabilização, 1963-1968', *Pesquisa e Planejamento Econômico* **12**(3), 757–806.

- Lieberman, E. S. (2003), *Race and regionalism in the politics of taxation in Brazil and South Africa*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lott, J. R. Public schooling, indoctrination, and totalitarianism. *Journal of Political Economy*, v. 107, n. S6, p. S127–S157, 1999
- Maduro, P. (2007), *Taxas de matrícula e gastos em educação no Brasil*, Dissert. de mestrado, EPGE/FGV.
- Marques, A. E. S. (1991), *Despesas governamentais com educação: 1986-1990*, IPEA, Rio de Janeiro.
- MEC (1973), *A educação em debate*, MEC, Brasília.
- MEC (1985), *Governo João Figueiredo: Relatório da gestão setorial de educação, cultura e desporto, 1979-1985*, Brasília.
- Mello e Souza, A. (1979), *Financiamento da educação e acesso à escola no Brasil*, IPEA, Rio de Janeiro.
- Mincer, J. (1958), 'Investment in human capital and personal income distribution', *Journal of Political Economy* 66(4), 281–302.
- Moura, A. R. (2007), *PAEG e REAL: dois planos que mudaram a economia brasileira*, FGV Editora, Rio de Janeiro.
- Mulligan C. et al. (2004), Do democracies have different public policies than nondemocracies? *Journal of Economic Perspectives*, v. 18, n. 1, p. 51–74
- Paglayan, A. S. (2017), *Political Origins of Public Education Systems*, PhD thesis, Stanford University.
- Plank, D. N. (1996), *The means of our salvation: public education in Brazil, 1930-1995*, Westview Press, Boulder.
- Ribeiro, S. C. (1991), 'A pedagogia da repetência', *Estudos avançados* 5(12), 07–21.
- Romanelli, O. O. (1978), *História da educação no Brasil*, Vozes, Petrópolis.
- Saviani, D. (1996), *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*, Autores Associados, Campinas.
- Saviani, D. (2008), 'O legado educacional do regime militar', *Cadernos Cedes* 28(76), 291–312.
- Schultz, T. W. (1960), 'Capital formation by education', *Journal of Political Economy* 68(6), 571–583.
- Simonsen, M. H. (1974), O esforço educacional, in R. Campos & M. H. Simonsen, eds, 'A nova economia brasileira', Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro.
- Skidmore, T. E. (1988), *Brasil: de castelo a Tancredo, 1964-1985*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Souza, M. I. S. d. (1981), *Os empresários e a educação: o IPES e a política educacional após 1964*, Vozes, Rio de Janeiro.
- Tavares, M. d. C. (1964), 'Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil', *Boletín económico de América Latina* 9(1), 1–62.
- Tavares, M. d. C. & Serra, J. (1976), 'Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil', 2, 210–251.
- Varsano, R. (1997), 'A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas', *Pesquisa e Planejamento Econômico* 27(1).
- Wjuniski, B. S. (2013), 'Education and development projects in Brazil (1932-2004): political economy perspective', *Revista de Economia Política* 33(1), 146–165