

# Estudo avalia expansão do ensino

O ensino superior privado brasileiro expandiu-se à sombra da renúncia fiscal conhecida pelo regime militar, cujos ideólogos dispunham de uma máquina eficiente e complexa de incentivos, entre eles a injunção do Conselho Federal de Educação. Esta é a conclusão do estudo feito por Cristina Helena Almeida de Carvalho, economista que tomou a Reforma Universitária implantada em 1968 pelos militares como ponto de partida para o trabalho.

A pesquisadora tencionava, no início de sua investigação, entender o processo de crescimento das instituições a partir do levantamento de dados a respeito da transferência direta orçamentária. Logo constatou que os mecanismos usados pelos governos foram bem mais sofisticados. "Fui ingênua. Achava que elas haviam crescido por conta da injeção de dinheiro do governo. Ao mergulhar no Balanço Geral da União do período, vi que a história a ser contada era outra", revela.

O mergulho de Cristina não ficou restrito ao universo das peças orçamentárias. Reforma Universitária e os Mecanismos de Incentivo à Expansão do Ensino Superior Privado no Brasil (1964-1984), dissertação de mestrado orientada pelo professor Francisco Luiz Casseiro Lopreato, passa um pente fino no cenário político da época analisada, devidamente inventariada nos âmbitos internos e externos.

Já na parte introdutória do estudo, Cristina delinea o pano de fundo teórico e o contexto histórico subjacentes à Reforma Universitária e à expansão do ensino privado. Nesse cenário, foi fundamental o papel do desenvolvimentismo autoritário, materializado a partir do golpe de 1964 e traduzido na Teoria dos Estágios do Desenvolvimento Econômico, de Rostow. Seu ideário pregava que, por meio do processo histórico linear, a industrialização era o caminho comum dos países aspirantes ao desenvolvimento econômico. Logo adotada pelos militares, essa teoria foi alvo de críticas de teóricos – minoria – que desconfiavam da eficácia de sua aplicabilidade em países periféricos.

Outra teoria em voga na época, a do Capital Humano, que propunha a ampliação das oportunidades e o acesso à educação formal, sobretudo ao ensino superior, colocando o assunto no centro da agenda econômica, também foi esquadrihada pela economista. "A escolaridade transformou-se em investimento e passou a desempenhar papel de setor prioritário e fator propulsor do desenvolvimento econômico", afirma. Hegemônica, a Teoria do Capital Humano foi, na dissertação, questionada por alguns especialistas que não acreditavam que apenas a escola serviria de ponte para a mobilidade social e para a redução da desigualdade de rendimentos. De acordo com os críticos do modelo, a trajetória socioeconômica dos pais e a estrutura segmentada do mercado de trabalho seriam outros fatores a ser relevantes no processo.

Os condicionantes internos e externos também foram esmiuçados na dissertação. No âmbito externo, a Guerra Fria e a revolução comunista em Cuba formaram o embrião da Aliança para o Progresso, tratado pelo qual ficou evidente a influência dos Estados Unidos na América Latina. No caso do Brasil, por exemplo, a política da boa vizinhança resultou numa série de acordos assinados com a agência norte-americana USAID em todas as instâncias do ensino.

Assimetria – Com o golpe militar de 1964, o sonho de ver o país como "grande potência" esbarrava na crescente assimetria entre a demanda e a oferta de vagas no nível superior. A chamada "crise dos excedentes" sur-

gia como um problema insolúvel. "Diante da insatisfação da classe média, aliada do governo à época do golpe, que vislumbrava a escolaridade formal como veículo de ascensão social, das manifestações públicas do movimento estudantil, e da pressão externa por meio das 'recomendações' explícitas da USAID, o governo federal foi impelido a promover a Reforma Universitária", conclui a pesquisadora.

A arquitetura da trama de interesses privatistas formada na órbita da Reforma Universitária toma boa parte do trabalho da economista. Este recurso metodológico é elucidativo para a compreensão da dinâmica política que engendrou os debates sobre a expansão privada, o financiamento do sistema e a gratuidade do ensino público.

Para Cristina, os burocratas do Ministério do Planejamento, com a assessoria de especialistas contratados para forjar o novo aparato institucional, conduziram o processo, relegando os representantes do MEC a um papel secundário na política educacional.

Foram importantes também as participações de representantes institucionais como o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e o Conselho Federal de Educação (CFE), bem como as dos atores sociais, entre eles o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) – órgão constituído por empresários de São Paulo do Rio de Janeiro com participação ativa no golpe militar de 1964 –, e a União Nacional dos Estudantes (UNE). Os dois últimos exerceram fortes pressões sobre o Congresso Nacional e a opinião pública, cujo resultado foi a combinação entre a proliferação de vagas privadas (IPES) e a continuidade do ensino gratuito nos estabelecimentos oficiais (UNE).

A investigação da trajetória do processo de expansão privada e a compreensão dos fatores de estímulo e de sustentação ao longo dos governos militares – eixo central do estudo – foram tratados na parte final da dissertação. A renúncia fiscal foi o principal mecanismo indireto de financiamento, responsável pela explosão do número de vagas nos estabelecimentos de ensino privado.

No caso das instituições consideradas sem fins lucrativos, por exemplo, a legislação era benevolente quanto à não-incidência de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços dos estabelecimentos de ensino. Isto representava não recolher aos cofres públicos o IPTU e o ISS, de competência municipal, e o Imposto de Renda, de competência da União.

O ramo era ainda maior no caso das instituições de ensino consideradas "filantrópicas", que ficavam desobrigadas, ainda, em recolher quaisquer encargos relacionados à Previdência Social, entre eles FGTS, cota sobre o 13º, salário-família, Inca, Funeral etc. "Isto representava, em média, cerca de 24% de incidência sobre a folha de pagamento", diz Cristina, cujos cálculos foram feitos com base na legislação da época.

Outro mecanismo de incentivo fundamental foi a atuação institucional do Conselho Federal de Educação, que autorizou a abertura indiscriminada de escolas particulares em todo o País. Isto permitiu o crescimento extensivo de vagas em estabelecimentos isolados privados.

"Os objetivos quantitativos da Reforma Universitária foram atingidos. O espetacular crescimento de matrículas e instituições, ao longo dos governos militares, permitiu controlar a demanda reprimida e a crise dos excedentes", conclui a economista. (A. K.)

## Dissertação de mestrado radiofonou o crescimento dos estabelecimentos

Foto: Neldo Cantani



A economista Cristina Helena Almeida de Carvalho: "Os objetivos quantitativos da Reforma foram atingidos"

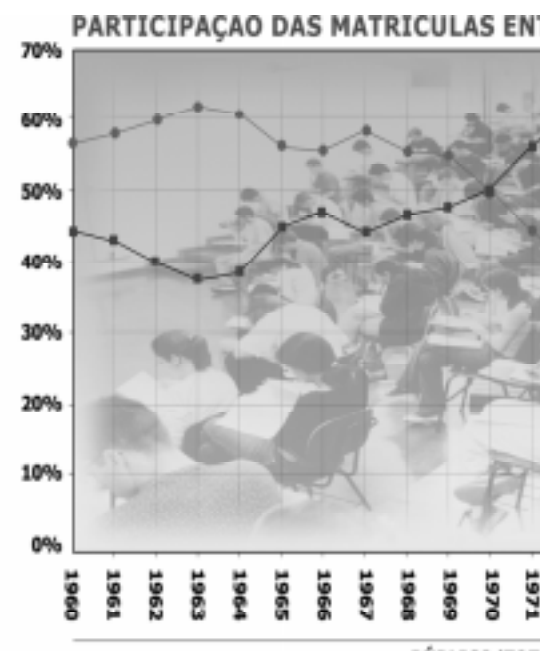


ANOS	Total de pedidos	Cursos Autorizados	(%) de Autorizações
1962	12	10	83%
1963	24	20	83%
1964	32	11	34%
1965	30	19	63%
1966	57	45	79%
1967	63	33	52%
1968	154	118	77%
1969	135	87	64%
1970	118	104	88%
1971	190	172	91%
1972	321	278	87%
1973	143	88	62%
1974	147	95	65%
1975	137	86	63%
1976	137	49	36%
1977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

Fonte: Campes (2000, p.198)

ANOS	TOTAL		PÚBLICO	PRIVADO	PÚBLICO/TOTAL	PRIVADO/TOTAL
	Nº de Matrículas	Δ%				
1960	83.202	-	51.815	41.287	55,7%	44,3%
1961	88.892	6,11%	56.332	42.580	57,0%	43,0%
1962	107.289	20,59%	64.824	42.275	59,7%	40,3%
1963	124.214	15,76%	76.786	47.428	61,8%	38,2%
1964	142.380	14,63%	87.865	54.721	61,0%	39,0%
1965	155.781	9,41%	87.587	68.194	56,3%	43,7%
1966	186.189	19,53%	98.442	81.687	52,9%	47,1%
1967	212.882	14,36%	121.274	91.688	57,0%	43,0%
1968	278.245	30,73%	133.799	124.496	55,3%	44,7%
1969	342.886	23,21%	185.066	157.826	54,0%	46,0%
1970	425.478	24,09%	210.613	214.865	49,5%	50,5%
1971	561.397	31,00%	252.363	309.134	45,0%	55,0%
1972	688.382	22,81%	278.411	409.971	40,4%	59,6%
1973	772.800	12,26%	300.079	472.721	38,8%	61,2%
1974	937.583	21,33%	341.028	596.565	36,4%	63,6%
1975	1.072.548	14,39%	410.225	662.323	38,2%	61,8%
1976	1.096.727	2,25%	404.963	692.184	36,9%	63,1%
1977	1.138.046	3,80%	400.479	748.567	35,2%	64,8%
1978	1.215.557	6,74%	412.153	773.284	33,9%	66,1%
1979	1.311.780	7,84%	462.303	849.486	35,2%	64,8%
1980	1.379.246	4,99%	460.232	899.014	33,4%	66,6%
1981	1.398.782	0,89%	535.818	858.982	38,3%	61,7%
1982	1.407.087	0,57%	548.388	858.699	38,9%	61,1%
1983	1.438.982	2,26%	576.689	862.293	40,1%	59,9%
1984	1.398.520	-2,74%	571.879	826.640	40,9%	59,1%

Fonte: IBGE





# superior privado

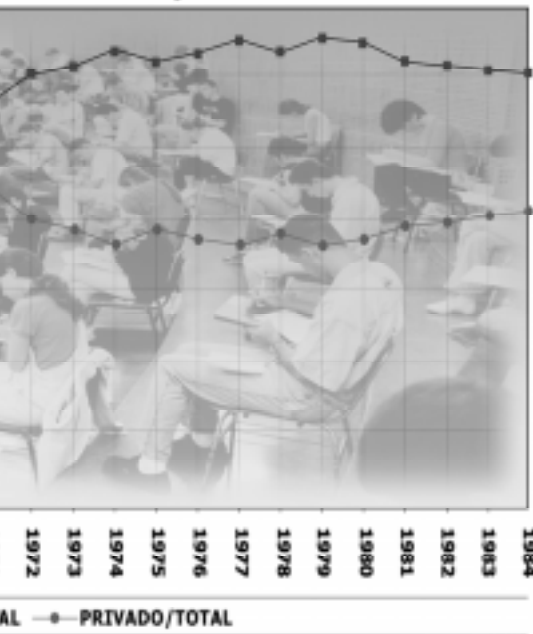
grafa a Reforma Universitária e analisa o pontos particulares durante o regime militar

Fotos: Reprodução



Manifestações da UNE por mais vagas no ensino público: pressão garantiu a gratuidade nos estabelecimentos oficiais

TRE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS



Harvard, primeira universidade dos Estados Unidos, em foto de 1875

# País tem história universitária tardia

EUSTÁQUIO GOMES

As primeiras universidades fora da Europa se fizeram na América espanhola. Criada em 1538, a Universidade de São Domingos é historicamente a primeira universidade das Américas. Depois vieram as de San Marcos, no Peru (1551), México (1553), Bogotá (1662), Cuzco (1692), Havana (1728) e Santiago (1738). As primeiras universidades norte-americanas, Harvard, Yale e Filadélfia, surgiram respectivamente em 1636, 1701 e 1755.

Quanto ao Brasil, embora já contasse com escolas superiores isoladas desde 1808, somente no século 20 passou a ter universidades congruentes, integradoras e capazes de traduzir a "unidade na universalidade".

Por que o país teria tardado tanto em entrar na maturidade universitária? Na verdade poderia ter sido diferente, já que alguns dos primeiros jesuítas que aqui aportaram no século 16 eram bacharéis da Universidade de Coimbra. Um deles, Marçal Beliarte, chegou a fazer uma proposta direta ao rei de Portugal: por que não uma escola de ensino superior "para bem servir aos propósitos da colonização"? A idéia foi considerada absurda (uma universidade no meio do mato?) e o Brasil, como se recebesse um sortilégio, levaria quase quatro três séculos para ter sua primeira escola de ensino superior. Seria uma das últimas nações das Américas a contar com uma universidade. Tanto que, quando surgiu a Universidade do Rio de Janeiro, em 1920, já havia 78 universidades espalhadas pelos Estados Unidos e 20 por toda a América Latina.

Durante o período colonial houve mais de uma tentativa de criar-se uma universidade no país. A mais notável ocorreu no contexto da Inconfidência Mineira. Contam os "autos da Devassa" que o plano de mudar-se a capital do Rio de Janeiro para Vila Rica (hoje São João Del Rei) incluía a implantação na cidade de uma escola de ensino superior nos moldes da de Coimbra. Os inconfidentes sabiam que a independência verdadeira só viria com a educação e com a formação de quadros intelectuais e profissionais. Infelizmente, também esse projeto teve de ser arquivado, pois a rebelião foi delatada e seus autores mortos ou banidos.

O problema universitário voltou à baila com a mudança da Corte portuguesa para o Brasil em 1808, para escapar ao avanço das tropas de Napoleão. Chegou-se a reservar uma verba de 80 contos de réis para a criação de uma universidade em Salvador. O projeto não foi adiante mas resultou, em compensação, na instalação

da Faculdade de Medicina da Bahia e da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro. Antes dessas, porém, pelo esforço pessoal do governador da Capitania de São Paulo, Antônio José de França e Horta, já existia na capital paulista, desde 1803, um curso com ênfase específica na cirurgia. Este teria sido o primeiro curso de ensino médico do país e também o seu primeiro curso superior.

Nas décadas seguintes, até o fim do século 19, a idéia da implantação de uma universidade voltou a ser debatida no Parlamento em pelo menos oito ocasiões. Terminava sempre engavetada graças às contendas pelo direito de primazia entre os principais centros econômicos e políticos. O Rio de Janeiro alegava que uma instituição dessa importância

Problema voltou à baila com a mudança da Corte portuguesa

só podia estar sediada na Corte. A Bahia invocava sua precedência histórica. Olinda apresentava razões de ordem geográfica. E São Paulo acenava com a "salubridade e amenidade de seu clima, sua feliz posição, a abundância e barateza de todas as provisões". Os argumentos eram muitos e os debates acalorados, mas, na prática, neutralizavam-se uns aos outros.

Até 1822, o ano da Independência, o país contava com aproximadamente 3.000 bacharéis formados na França, Inglaterra e Portugal, a maioria na Universidade de Coimbra, fundada em 1308. Nessa instituição portuguesa estudaram, por exemplo, José Bonifácio de Andrada e Silva — o Patriarca da Independência —, José Carlos Lisboa, responsável pela abertura dos portos brasileiros, e José Correia Picanço, fundador da Faculdade de Medicina de Salvador. Deve-se a bacharéis diplomados na Europa a disseminação de escolas superiores isoladas, no final do século passado e no início deste, em Porto Alegre (1897), Belo Horizonte (1911) e Curitiba (1913), entre outras cidades.

Após a proclamação da República, a questão voltou a ser obrigatoriamente colocada. Segundo alguns historiadores, os positivistas da revolução de 1889 receavam duas coisas: de um lado, a proliferação dos ideais liberais da Revolução Francesa e, de outro, a disseminação do ensino católico. Nessa toada, o projeto da primeira universidade demoraria ainda duas décadas para se esboçar.

Com a implantação da Universidade do Rio de Janeiro — mais tarde Universidade do Brasil — em 1920, a partir da reunião de algumas escolas superiores já existentes na então Capital Federal, os governos provinciais passaram a flertar com a idéia de ter suas próprias instituições. Em 1927 organizou-se a Universidade de Minas Gerais, em Belo Horizonte, com um projeto que já reivindicava "autonomia econômica, didática, administrativa e disciplinar" — discurso novíssimo para a época.

O ano de 1934 seria central nesta história com a criação da Universidade de São Paulo (USP) no contexto de um projeto fortemente vinculado aos interesses do Estado para a formação de profissionais destinados ao ensino, à indústria e à administração pública. Nas três décadas seguintes, o sistema se expandiria e se capilarizaria por todo o país, sobretudo graças ao investimento federal, mas a demanda por vagas nas universidades públicas continuava reprimida — como continuaria até o fim do século XX, com o aumento da população e do volume de concluintes do ensino médio — e ainda eram poucos os que podiam aspirar a fazer um curso superior.

Do livro inédito Os Mandarins — História da Infância da Unicamp