

Situação:

PLANEJAMENTO ECONÔMICO E EDUCAÇÃO

Renata Azevedo Campos

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.3042>

Submetido em: 2021-10-08

Postado em: 2021-11-04 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

ARTIGO

PLANEJAMENTO ECONÔMICO E EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE AGÊNCIAS ESTATAIS, NA DITADURA EMPRESARIAL-MILITAR BRASILEIRA

RENATA AZEVEDO CAMPOS¹

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7360-090X>

RESUMO: O presente artigo traz um estudo da relação entre o Ministério do Planejamento e o Ministério da Educação, no contexto da ditadura empresarial-militar brasileira, que se inicia com o golpe de 1964. Com essa proposta, buscamos compreender as mediações do empresariamento da educação, no interior da sociedade política, a partir da análise das relações de poder entre suas agências, hierarquicamente distribuídas. Tomando o MEC como ponto de partida, defendemos que sua agenda foi subordinada ao planejamento econômico, no contexto em destaque, materializando a subsunção da educação às demandas de reprodução do capital. Para sustentar tal hipótese, trazemos uma análise dos planos do Ministério do Planejamento, observando o lugar destinado à educação, na sua relação com a Teoria do Capital Humano, então hegemônica. Com a mesma finalidade, levantamos os programas desenvolvidos pelo MEC, nas diferentes gestões ministeriais, de 1964 a 1975, perseguindo a relação entre as duas agências, tanto nos fundamentos das políticas, quanto na representação em sua organização.

Palavras-chave: Ministério da Educação, Ministério do Planejamento, Teoria do Capital Humano, Empresariamento da educação.

ECONOMIC PLANNING AND EDUCATION: AN ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN STATE AGENCIES IN THE BRAZILIAN CORPORATE-MILITARY DICTATORSHIP

ABSTRACT: This article presents a study of the relationship between the Ministry of Planning and the Ministry of Education, in the context of the Brazilian corporate-military dictatorship, which began with the 1964 coup. With this proposal, we seek to understand the mediations of *empresariamento* of education, within the political society, based on the analysis of the power relations between agencies hierarchically distributed. Taking the MEC as a starting point, we defend that its program was subordinated to economic planning, in the highlighted context, materializing the subsumption of education to the demands of capital reproduction. To support this hypothesis, we present an analysis of the plans of the Ministry of Planning, observing the place destined to education, in its relationship with the Human Capital Theory, then hegemonic. With it, we survey the programs developed by the MEC, in the different ministerial administrations, from 1964 to 1975, pursuing the relationship between the two agencies, both in terms of the fundamentals of the policies, as well as in the representation in their organization.

Keywords: Ministry of Education, Ministry of Planning, Human Capital Theory, *Empresariamento* of Education.

¹ Colégio Pedro II. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. <renataazevedort@gmail.com>

PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y EDUCACIÓN: UN ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE AGENCIAS ESTATALES EN LA DICTADURA EMPRESARIAL-MILITAR BRASILEÑA

RESUMEN: Este artículo presenta un estudio de la relación entre el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Educación, en el contexto de la dictadura militar-empresarial brasileña, iniciada con el golpe de 1964. Con esta propuesta, buscamos comprender las mediaciones del *empresariamento* de la educación, dentro de la sociedad política, basada en el análisis de las relaciones de poder entre sus agencias jerárquicamente distribuidas. Tomando el MEC como punto de partida, defendemos que su agenda se subordinó a la planificación económica, en el contexto destacado, materializando la subsunción de la educación a las demandas de reproducción del capital. Para sustentar esta hipótesis, presentamos un análisis de los planes del Ministerio de Planificación, observando el lugar destinado a la educación, en su relación con la Teoría del Capital Humano, entonces hegemónica. Con el mismo propósito, se relevaron los programas desarrollados por el MEC, en las diferentes administraciones ministeriales, desde 1964 a 1975, buscando la relación entre las dos agencias, tanto en términos de los fundamentos de las políticas, como en términos de representación en su organización.

Palabras clave: Ministerio de Educación, Ministerio de Planificación, Teoría del Capital Humano, *Empresariamento* de la educación.

INTRODUÇÃO

A “conquista do Estado” em 1964, tal como formula Dreifuss (1981), foi fruto de uma organização que, a despeito de não ter logrado a hegemonia com o conjunto da sociedade, se construiu hegemônica, ao menos, entre a classe dominante; essa organização era o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES). Através do IPES, as frações mais dinâmicas do capitalismo brasileiro buscaram organizar os seus interesses em sintonia com o que vinha sendo sistematizado pela Escola Superior de Guerra (ESG) e por outras frações da burguesia brasileira, reunindo diferentes organizações dentro de si². Esse movimento representava a transição do corporativismo, preponderante na ação empresarial até então, para a politização de seus interesses econômicos.

O imediato pós-golpe de 1964 trouxe transformações significativas para a educação, em especial a partir da nova composição dos quadros do Ministério da Educação e Cultura (MEC), a qual materializou o protagonismo dos intelectuais orgânicos da burguesia na principal agência educacional, da sociedade política brasileira. Se o arranjo geral do ministério ficou a cargo do IPES, com a nomeação de seu parceiro Flávio Suplicy de Lacerda como ministro, também os empresários de ensino se fariam representar, a partir de algumas indicações da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) e da nomeação de Carlos Pasquale, no Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), em substituição a Anísio Teixeira.

Esse rearranjo materializava um novo momento do desenvolvimento do Brasil, em que as agências do Estado foram ocupadas e aparelhadas pelos intelectuais da burguesia de modo a garantir a reprodução do capitalismo, a partir de uma ação sistematizada pelo bloco multinacional e associado³. Assim, se a ocupação dos principais cargos, pelo IPES, no período Castelo Branco, fez deste o governo direto de uma fração de classe, a ditadura não esteve a serviço de um interesse corporativo, mas da manutenção do capitalismo, em seu modelo associado-dependente, no Brasil.

Enquanto as concessões e consensos compunham essa articulação burguesa, na sociedade civil, a direção do processo se dava, em nível de sociedade política, a partir da definição da política econômica, materializada nos ministérios da fazenda e do planejamento. No campo educacional, o processo de empresariamento da educação se consolidou não somente com a ocupação do MEC pelos seus intelectuais, mas também com a subordinação desse ministério às resoluções dos órgãos de deliberação econômica, que foram os principais responsáveis pelo caráter de classe da ditadura empresarial-militar brasileira.

Em nível teórico, queremos dizer que a correlação de forças – expressão da luta de classes que se materializa na e a partir da sociedade civil – também vai dizer sobre a sociedade política. Os consensos alcançados na sociedade civil migram em direção à sociedade política e dela tendem a retornar de modo a consolidar aquela correlação que lhe deu origem (GRAMSCI, 2014).

Todo poder (e não somente um poder de classe) só existe materializado nos aparelhos (e não somente nos aparelhos de Estado). Esses aparelhos não são simples apêndices do poder, porém detêm um papel constitutivo, pois o próprio Estado está presente organicamente na geração dos poderes de classe. Entretanto, na relação poder/aparelhos, e mais particularmente na luta de classes/aparelhos, é a luta (das classes) que detém o papel fundamental, luta cujo campo é o das relações de poder, de exploração econômica e de domínio/subordinação político-ideológica. As lutas sempre detêm primazia sobre os aparelhos-instituições, e constantemente os ultrapassam (POULANTZAS, 1980, p.51).

A esse respeito, devemos observar que a sociedade política materializa as contradições da sociedade, se tornando, ela própria, um espaço de conflitos, onde a reprodução das relações de

² Para trazer alguns exemplos, faziam parte do IPES a Federação das Indústrias do Estado de São Paul (FIESP); a Federation of the American Chambers of Commerce; e o Conselho Nacional das Classes Produtoras (CONCLAP).

³ No contexto dos anos 1950, a inserção do capital estrangeiro, no Brasil, contribuiu para que parte do capital brasileiro a ele tivesse que se associar para que pudesse coexistir nesse novo cenário de oligopólios, reunindo frações industriais e financeiras. O conceito de bloco multinacional e associado se refere a essa fração da burguesia que se associa ao grande capital, internacionalmente, mas de modo subordinado ou subalternizado (DREIFUSS, 1981).

dominação se dá a partir da ocupação dos aparelhos de Estado, hierarquicamente distribuídos⁴. Em outras palavras, não somente as políticas implementadas expressam uma determinada correlação de forças, mas a própria hierarquização e estruturação dos aparelhos de Estado é também representativa.

A subsunção da educação aos imperativos da reprodução do capitalismo se traduziu, nesses termos, na subordinação do MEC ao Ministério do Planejamento. Se isso se concretiza após o golpe de 1964, essa já era uma recomendação dos organismos supranacionais, como se expressa na orientação da Carta de Santiago do Chile, de 1963:

Que, através de órgãos nacionais de planejamento, que será conveniente manter em contato com os de âmbito internacional — cada país se adiante com a necessária brevidade na formulação de programas de desenvolvimento educativo integrado com os planos de desenvolvimento econômico e social nos quais, sem perder de vista a formação integral do homem, se estabeleçam as prioridades aconselháveis para elevar a produtividade da população a fim de acelerar o progresso econômico e social de todos os habitantes (BRASIL, 1965, p. 117).

Vemos que se constituía uma recomposição da relação entre educação e capitalismo, a partir de uma teoria que elevava, a estatuto científico, os interesses empresariais para a educação. A Teoria do Capital Humano (TCH) (SCHULTZ, 1973) embasava as diretrizes dos organismos supranacionais e chegava, ao Brasil, não por imposição, mas pela sua funcionalidade interna, aos interesses das frações multinacionais e associadas. Se a educação era a causa e, ao mesmo tempo, a salvação dos problemas econômicos e sociais – ou, nos termos da teoria, era um fator de desenvolvimento – ela deveria contar com investimentos expandidos ou limitados, na medida do que se exigia a economia. A dita teoria trazia os fundamentos teóricos necessários para a limitação e distribuição dos gastos com a educação, de acordo com as necessidades do mercado, a partir da ideia do desperdício e da criação de expectativas irrealizáveis. O capitalismo se mostra inquestionável e, no mercado, se encontravam os critérios para guiar os rumos da educação.

No caso brasileiro, a TCH começa a se difundir antes do golpe de 1964, mas se estabelece na ditadura empresarial-militar norteando as políticas educacionais, a partir dos consensos, construídos na sociedade civil, mas também de um arranjo específico da sociedade política. A análise do MEC, a partir dessa perspectiva, contribui para a compreensão das frações de classe que maior ingerência tiveram sobre a política educacional. Assim como precisamos da sociedade civil para desvelar o fundamento das políticas de Estado ou governo, de mesmo modo a análise dos aparelhos de Estado contribuem para a reflexão sobre a correlação de forças expressa na sociedade civil. É na interação entre as duas esferas que se concretizam as relações de poder e é nessa interação que devemos buscar as chaves para o seu entendimento.

Com recorte temporal no período de 1964 a 1975, buscamos analisar a relação entre o MEC, nas diferentes conjunturas ministeriais, e o Ministério do Planejamento, tendo em vista a forma como a política econômica se manifestou, no campo da educação. Para tanto, trazemos duas sessões, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, abordaremos os primeiros anos da ditadura, quando foram construídas as bases para a subsunção da educação à economia capitalista, a partir das determinações do planejamento econômico. E, na segunda, chegaremos às gestões do MEC em que essa orientação se consolidou como programas e políticas.

TEORIA DO CAPITAL HUMANO E SUAS MEDIAÇÕES NA SOCIEDADE POLÍTICA BRASILEIRA

Ainda que possamos observar significativas nuances entre os diferentes governos do regime ditatorial, a articulação entre defesa interna e modernização esteve na base de todo o período, a partir de um rearranjo do Estado brasileiro pautado na preservação do capitalismo frente à suposta ameaça comunista e na sua adequação à dinâmica mundial de circulação do capital. Isso porque a

⁴ Isso significa que, a despeito de várias frações de classe se verem representadas nos aparelhos de Estado, setores hegemônicos dão a direção em seu interior.

Doutrina de Segurança Nacional unificava não somente burguesia e militares, mas também frações internas no interior das forças armadas.

Não obstante, os governos ditatoriais se diferenciaram tanto por dinâmicas internas, econômicas e políticas, quanto pelas distintas conjunturas internacionais, tendo em vista que a ditadura se inicia em meio à Guerra Fria e se finda já com o seu arrefecimento. Nesse aspecto, não podemos negligenciar as divergências entre os militares envolvidos com o golpe, as quais se materializariam em específicos arranjos do executivo federal. No que se refere às permanências, consideramos que o caráter de classe da ditadura se manteve em todo o período, por meio das diretrizes consolidadas no governo Castelo Branco, a partir do qual os intelectuais do IPES ocuparam e remodelaram a sociedade política brasileira.

Além do aparato coercitivo para repressão aos movimentos de trabalhadores e estudantes, a continuidade pode ser observada na centralidade do Ministério do Planejamento (BORTONE, 2013), o qual é ocupado por intelectuais orgânicos da burguesia durante todo o período em análise. Em termos organizacionais, essa pasta é criada em 1962, como um ministério extraordinário, que passa por uma modificação quando, em 1964, é transformado em Ministério Extraordinário para Planejamento e Coordenação Econômica, incorporando novas funções. Em 1967, passa a denominar-se Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e, em 1974, Secretaria de Planejamento, ligada à presidência. Mesmo nesse contexto, a nova secretaria não perde o status de ministério e permanece como centro das decisões econômicas do país.

Em linhas gerais, podemos dizer que o norte comum da política econômica da ditadura, em seus variados planos, era o benefício ao grande capital, a partir da construção das bases institucionais da concentração oligopolista, que já estava em curso desde os anos 1950 e o golpe buscou preservar. A superação da crise de 1962 seria, então, encaminhada para a preservação da grande empresa, tomada como exemplo de eficiência econômica, em detrimento das condições de vida da classe trabalhadora, a qual veria seu salário real diminuir como forma de controle da inflação.

As bases gerais dessa orientação econômica seriam dadas já no primeiro ano de ditadura, com o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), elaborado por Otávio Gouvêa Bulhões e Roberto Campos e implementado entre os anos de 1964 e 1967. O PAEG tinha por objetivo o equacionamento da crise econômica e identificou a ampliação dos salários como a principal responsável pela inflação. No entanto, para além dessa importante questão, pontuamos que uma de suas principais proposições foi a sua própria constituição, ou seja, a formulação de um método, em suas palavras, de uma “fórmula” de planejamento, em que todos os setores são subsumidos às necessidades do desenvolvimento econômico (BRASIL, 1964).

Ainda que o golpe de 1964 tenha representado um relativo esgotamento do desenvolvimentismo, enquanto forma de manifestação da ideologia do desenvolvimento, isso só se aplica, integralmente, se nos ativermos às suas especificidades no interior do pacto populista. Em termos amplos, a ideia de desenvolvimento permanecia como eixo legitimador das ações governamentais, a despeito das divergências que cresciam em torno de sua definição.

No PAEG, a concepção de desenvolvimento se voltava para o crescimento econômico e para o controle da inflação, negligenciando as desigualdades sociais, as quais aparecem como fruto do atraso e, portanto, solucionáveis a partir da modernização. Os chamados desequilíbrios, assim como os outros temas sociais, eram reivindicados em função das necessidades econômicas. Dentre esses setores ou temas sociais, encontra-se a educação.

Na temática educacional, o PAEG também expressou os fundamentos dos planos que se seguiriam e das políticas públicas que se implementariam. Abandonando a opção pela maior ampliação possível das matrículas, os planos pós-1964 assumiram uma perspectiva mais economicista de educação, medida a partir de sua consequência econômica. A partir da interpretação de Baía Horta (1982), praticava-se o que ele chama de opção contencionista, ou seja, de contenção da educação em função das demandas econômicas de desenvolvimento. Objetivamente, o plano em questão defendia que a análise educacional deveria se pautar em três questões fundamentais, quais sejam, a oferta existente, o seu ajustamento ao mercado e a demanda pela contenção de gastos. A partir desses três pontos, considerava inalcançável a matrícula geral, mesmo no primário, para o qual defendia a

utilização dos recursos radiofônicos audiovisuais. Em relação ao ensino médio, previa uma ampliação numérica e não proporcional, levando em conta o nível tecnológico de cada região. Da mesma forma, para o ensino superior, foi previsto um entrosamento com os setores produtivos, de modo a conter a sua expansão desordenada.

No que se refere à conceituação, a educação aparece, no PAEG (BRASIL, 1964), como aperfeiçoamento do fator humano, tal como já havia sido definida no Plano Trienal (BRASIL, 1963), desvelando que a construção da hegemonia da Teoria do Capital Humano tem um processo que precede a ditadura empresarial-militar. Ainda assim, é a partir do golpe que a TCH passa a nortear o debate educacional, sendo o Ministério do Planejamento, por meio de seus planos, uma importante mediação para esse redirecionamento.

No histórico que se segue ao golpe, Luis Antônio da Gama e Silva é o primeiro ministro a assumir o MEC, mas apenas transitoriamente, de modo que as principais nomeações datam da gestão de Flávio Suplicy de Lacerda. A nova composição do MEC materializa a correlação de forças, numa distribuição muito significativa tanto das frentes empresariais que compreendiam a importância da educação para a reprodução do capital, quanto do silenciamento de outras frentes que tomavam a educação como um campo de disputa da luta contra-hegemônica.

Do mesmo modo como se deu com a maioria dos ministérios (DREIFUSS, 1981), o ministro Flávio Suplicy era um parceiro do IPES, expressando, no MEC, o aparelhamento feito pelo bloco multinacional e associado. No entanto, chamamos atenção para o fato desse ministério ter contado com expressiva participação dos intelectuais ligados aos empresários de ensino, mesmo no imediato pós-1964. Enquanto o IPES se vê representado, sobretudo, nas divisões ligadas ao ensino superior e de planejamento geral, os empresários de ensino marcam as diretorias da educação básica, assim como o INEP. Combinando repressão e direção, essa tônica se manteve nas gestões seguintes, sendo Pedro Aleixo o ministro que substituiu Suplicy de Lacerda, em janeiro de 1966. Não obstante, para a temática aqui abordada, enfatizaremos o ministro seguinte, que é de grande relevância.

Ainda no governo Castelo Branco, Raymundo Moniz de Aragão foi empossado como ministro da educação, em junho de 1966, ficando até março de 1967, quando Arthur da Costa e Silva assume a presidência. A gestão de Raymundo Moniz, valendo-se das iniciativas anteriores, trouxe ainda maior organicidade, ao projeto empresarial de educação, para o MEC, não somente a partir da ampliação dos vínculos com organismos supranacionais, mas também com o órgão central de deliberação econômica, o Ministério do Planejamento.

Nesse contexto, como expressam os documentos do IPES e dos organismos supranacionais, as principais preocupações do bloco multinacional e associado, em matéria de educação, se referiam à adequação do então ensino médio às demandas do mundo da produção e ao controle sobre o ensino superior, tanto em termos de instrumentalização quanto de limitação. Havia, ainda, a questão do analfabetismo que, em 1970, alcançava perto de 34% da população de quinze anos ou mais (BRASIL, 2003), trazendo inconvenientes para o mercado de trabalho e para sociabilidade de um país que se pretendia em desenvolvimento.

Somado a isso, temos que a educação de jovens e adultos foi a linha de frente dos educadores populares do período anterior ao golpe, para a qual traziam a conscientização como método de alfabetização. Os conflitos sociais que circundavam a alfabetização colocavam-na, portanto, como questão estratégica do debate empresarial para a educação.

É interessante observar como a maior vinculação do MEC com os interesses empresariais, a partir da atuação do ministro Moniz de Aragão, se materializou numa maior relação com o Ministério do Planejamento. A Comissão de Educação Assistemática, por exemplo, foi o primeiro órgão do MEC a contar com representante do planejamento entre seus quadros. Os empréstimos com o BID também foram articulados numa comissão mista em que esse ministério se fazia presente, assim como as discussões sobre tecnologias educacionais que, comumente, contavam com seus representantes.

Reforçando a importância do Ministério do Planejamento no campo educacional, o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, em seu diagnóstico preliminar de 1966, trouxe a educação vinculada à formação de mão de obra, utilizando, pela primeira vez, o conceito de “capital humano” (BRASIL, 1966, p. 221). Ainda que o Plano Trienal de Educação (BRASIL, 1963, p. 5) e o

PAEG (BRASIL, 1964, p. 45) já defendessem o aperfeiçoamento do “fator humano” com uma significação semelhante, não podemos negligenciar o aprofundamento do processo, a partir da reivindicação da terminologia que dá nome à teoria de Schultz (1973). Assim, mesmo que o Plano Decenal tenha apresentado o sentido democratizante da educação – muito em função das pressões sociais, igualmente, relevantes para a reprodução do capitalismo – sua motivação principal encontrava-se no equacionamento da formação educacional às demandas do mercado (BAÍIA HORTA, 1982).

Essa ascendência do planejamento não se restringia à educação e teve o seu ponto de culminância na reforma administrativa, implementada a partir do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, no fim do governo Castelo Branco. Em linhas gerais, pode-se dizer que o fundamento dessa reforma já estava presente na proposta do IPES, quando, em 1963, produziu seu documento Reformas de Base: posição do IPES, no qual se encontra um anteprojeto de reforma administrativa:

O anteprojeto de reforma da administração pública mostra que os aspectos administrativos mais urgentes, para tornar a administração federal eficiente, são a descentralização das funções e atribuições executivas através de delegações em regime de responsabilidade e a separação das atividades do planejamento da execução, por meio da criação de um órgão de cúpula, que seria o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Este Ministério centralizará a orientação política geral, apoiado por instituto de pesquisa e estatística, para elaborar e coordenar “racionalmente” planos de ação, a distribuição dos recursos orçamentários e estimular o entrosamento entre os ministérios (BORTONE, 2013, p. 81).

Coerente com a proposição do IPES, a reforma administrativa de 1967 institucionalizou o processo de centralização, tanto na relação entre os órgãos do executivo, quanto no interior de cada um deles. No que se refere ao MEC, podemos dizer que, além de responder ao MINIPLAN como órgão central de planejamento e coordenação, também passou por um processo de centralização interna, a partir da criação da Secretaria-Geral. As secretarias-gerais foram criadas, pela reforma, em cada ministério, para assessorar diretamente o ministro, realizando estudos e cumprindo funções de planejamento, orçamento, orientação e coordenação. Além disso, os órgãos centrais de direção, como era o caso das diretorias de ensino, deveriam executar “funções de administração de atividades específicas e auxiliares do ministério”, devendo se organizar, preferencialmente, de forma departamental, o que ainda viria a acontecer no MEC (BRASIL, 1967).

É interessante observar que Otaíza Romanelli (1982) traz uma periodização para a ditadura que tem como marco o ano 1968, quando o tratamento, mais espontaneísta, do problema educacional, cede lugar a um tratamento mais orgânico, integrado ao conjunto da sociedade. Em sua perspectiva, essa integração veio da necessidade de adequar o sistema educacional ao modelo de desenvolvimento e foi conquistada a partir da vinculação do planejamento educacional ao plano de desenvolvimento. De certo que essa periodização não é estanque, na medida em que é precedida por formulações, tanto oficiais quanto dos aparelhos hegemônicos, que caminham nesse sentido.

No entanto, essas formulações vão ganhar maior materialidade, em termos de políticas públicas, entre os anos de 1967 e 1968. No sentido dessa consolidação, pontuamos que a institucionalização do vínculo entre educação e planejamento econômico a partir da reforma administrativa, na materialidade do Estado, permitiu que ela se mantivesse a despeito dos governos menos integrados às frações dominantes da burguesia brasileira, como foi o caso do presidente Costa e Silva e Tarso Dutra, seu ministro da educação.

A RELAÇÃO ENTRE O MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E A MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO COMO EXPRESSÃO DE UMA CORRELAÇÃO DE FORÇAS

Na gestão de Tarso Dutra, o processo de centralização não só permanece, como se aprofunda, o que pode ser observado como fato de que o Ministério do Planejamento aparece compondo todos os órgãos e programas que aí se iniciam. Um dos principais exemplos, nesse caso, é o projeto Operação Escola que, além de ser executado em parceria pelo INEP e o Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (IPEA), foi idealizado no Programa Estratégico do Desenvolvimento (PED), do Ministério do Planejamento.

Nesse sentido, entendemos que, na chegada de Costa e Silva à presidência, as alterações na composição dos quadros do executivo federal não significaram uma alteração na substância de classe dos ministérios da fazenda e do planejamento, que se mantiveram afinados com o empresariado. Ainda assim, o insucesso do PAEG, no combate à inflação, conduziu para que algumas de suas proposições fossem revistas, o que se materializou no PED, de 1968. Esse plano foi produzido por Delfim Netto em parceria com Hélio Beltrão, responsáveis, respectivamente, pela fazenda e pelo planejamento, buscando soluções para os problemas econômicos a partir de um diagnóstico histórico.

Em contraposição ao planejamento anterior, o PED aponta que o combate à inflação do governo Castelo Branco acabou por atingir as empresas privadas, ampliando o setor público, a partir do aumento da carga tributária e da restrição ao crédito (NETTO, 2014). O novo programa baseou-se numa política liberal de créditos, tendo como norte a aceleração do crescimento a partir do fortalecimento da empresa privada, da expansão do mercado interno e das oportunidades de emprego. No cumprimento dessa meta central, a educação assumia papel de destaque para a garantia da produtividade, ou seja, da otimização dos recursos disponíveis, dentro da lógica da eficiência administrativa.

Em termos objetivos, a educação aparece definida na Área Estratégica IX - Infraestrutura social, como uma das mais importantes áreas a possibilitar a aceleração do desenvolvimento, a partir do fornecimento dos recursos humanos necessários. A educação também seria a responsável por garantir a participação de todos nos resultados do desenvolvimento, a partir de uma escolarização básica geral e o acesso dos mais capazes aos níveis superiores de ensino. O primário se constituía, assim, num dos grandes focos do programa, que previa assegurar educação a toda a população de 7 a 14 anos nos grandes centros urbanos, por meio da Operação-Escola, extensiva aos núcleos menores. Ainda nesse nível, também foi previsto o impulso à alfabetização funcional para a população de 15 aos 30 anos, trazendo a escola como redenção das mazelas sociais (LIMA, 2013).

A partir da proposta de criação do projeto Operação Escola, o qual deveria dar efetividade à obrigatoriedade escolar dos sete aos catorze anos, foi formado um grupo de trabalho interministerial articulando educação e planejamento, representados, respectivamente, por INEP e IPEA, que seria responsável pela sua formulação e implementação.

Observamos, assim, que a nova estruturação aprofundou a perda de autonomia do campo educacional, o que se materializou não somente no aparelhamento do MEC pelos intelectuais orgânicos do empresariado, mas também na relação desse ministério com outras agências estatais. Nesse sentido, ainda na gestão Tarso Dutra, a Comissão Coordenadora de Execução do PNE, responsável pela gestão dos fundos educacionais, é extinta, em abril de 1967, quando a sua secretaria executiva é transferida para a Secretaria-Geral do MEC. No ano seguinte, é criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o qual absorve essa função, contando com um conselho deliberativo composto de seis membros do MEC e cinco membros externos – representantes do empresariado, do magistério, dos estudantes e dos ministérios da fazenda e do planejamento.

Além do Mobral, ainda nesse ministério, é criada a Comissão Executiva do Programa de Implantação dos Centros Regionais de Pós-graduação, tendo em vista a coordenação da implantação desses centros, pelo país. A comissão era subordinada ao MEC e contava, além da CAPES e do FNDE, com representantes do CFE, CNPq, da FUNTEC e do Ministério do Planejamento. O Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (FUNTEC) havia sido criado, em 1964, tendo como uma de suas finalidades o suporte aos cursos de pós-graduação das áreas tecnológicas. Ele estava vinculado ao BNDE que, por sua vez, passou a ser supervisionado pelo MINIPLAN, a partir da reforma administrativa de 1967 (OLIVEIRA; CARDOSO, 1968; SILVEIRA, 2011).

Assim, podemos entender que a gestão de Tarso Dutra, mesmo não sendo um intelectual orgânico das frações dominantes do capitalismo brasileiro, acabou agindo em função de seus interesses. Isso porque o projeto educacional do bloco multinacional e associado vinha se fazendo hegemônico, se não com o conjunto da sociedade, ao menos com as outras frações da classe dominante, de modo que a sociedade política já se estruturava para realização de suas demandas prioritárias.

O ministro seguinte, Jarbas Passarinho, foi nomeado quando Emílio Garrastazu Médici assumiu a presidência e construiu uma gestão mais articulada que a anterior, ainda que fosse um oficial do exército, de vida nova na política. A partir do MEC, articulou e legitimou forte repressão ao movimento estudantil, gozando do instrumental criado com o AI nº 5, ao mesmo tempo em que se colocou a serviço da adequação do sistema educacional às demandas do mercado de trabalho. Na verdade, essas duas frentes estavam interligadas já que a reprodução daquele modelo de desenvolvimento capitalista dependia, dados os condicionantes históricos, da coerção aos elementos resistentes.

No que se refere aos programas do MEC, temos dois exemplos significativos, cada um a seu modo, da forma como se operava à subsunção da educação às necessidades do capitalismo. Primeiro, foi criado o Programa Intensivo de Pós-Graduação, que visava o aprimoramento da pós-graduação, com vistas ao desenvolvimento científico-tecnológico. Além da preocupação com diversificação demandada pela formação do trabalhador coletivo, é interessante que o programa fosse subordinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) cujo conselho era presidido pelo ministro do Planejamento, cabendo à CAPES a sua execução, juntamente ao CNPq. Posteriormente, foi criado o Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio (PRODEM) que, sucedendo a Comissão Especial Para Execução do Plano de Melhoramentos e Expansão do Ensino Técnico Industrial (SILVEIRA, 2010), ampliava a gestão dos recursos externos, incorporando aqueles provenientes do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Esse órgão era supervisionado pelo recém-criado Departamento de Ensino Médio (DEM) e contava com representantes dos ministérios da fazenda e do planejamento. Além desses dois novos programas, que materializavam o rearranjo das relações que envolviam o MEC na sociedade política brasileira, também foi feita uma revisão do Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra Industrial (PIPMOI), a partir da qual ele é transferido para o Departamento de Ensino Médio, com supervisão da Secretaria-Geral.

É notória a forma como essas iniciativas e readequações de programas anteriores reiteram o processo de centralização do MEC, interna e externamente, comprometendo a sua autonomia frente aos órgãos centrais de planejamento econômico. Internamente, o MEC irá ganhar nova estrutura, a partir de uma reforma que era, na realidade, um desdobramento específico da reforma administrativa de 1967, de caráter geral. Assim como ela, a reforma do MEC trazia a eficiência como motivação, tendo como meios a centralização do planejamento e a descentralização da execução. Como pontuou Passarinho, “um chefe deve ter cinco relações de comando. Napoleão, que era um gênio, teve sete”.

Objetivamente, das divisões principais que compunham a administração do sistema de ensino brasileiro, a reforma é responsável pela extinção do Departamento Nacional de Educação, o qual já vinha perdendo muitas de suas funções para a Secretaria-Geral do ministério. A Secretaria-Geral que havia sido criada, em 1967, pela reforma do Estado, é reiterada como órgão central de planejamento, coordenação e fiscalização financeira, sendo também responsável pela supervisão do INEP, transformado em órgão autônomo. A CAPES, também um órgão autônomo, passa a ser supervisionada pelo Departamento de Assuntos Universitários (DAU), criado pela mesma legislação. O DAU, assim como com os Departamentos de Ensino Médio (DEM), de Ensino Fundamental (DEF) e de Ensino Supletivo (DSU), são criados em substituição às antigas diretorias de ensino. Além de representar uma mudança na estrutura do MEC, em conformidade com o disposto na reforma de 1967, a criação dos novos departamentos também fazia uma adequação das divisões do ministério à nova organização do sistema de ensino, que já estava sendo analisada e que viria a ser implementada, em 1971, com a Lei nº 5.692.

Ainda no governo Médici, foi lançado o I Plano Nacional de Desenvolvimento, a partir do qual o MEC, por meio de sua Secretaria-Geral, lançou o Plano Nacional de Educação e Cultura, em 1971, com resoluções para os anos 1972-74. Mais uma vez, vemos o planejamento educacional subordinado ao planejamento econômico, não somente em sua constituição setorializada, mas também em sua doutrina. Isso porque, nesse plano, a democratização do ensino é colocada em função do desenvolvimento econômico, que seria responsável por estabelecer os limites e as necessidades da expansão educacional.

Muito do que foi feito, na gestão de Passarinho, tinha no I PND e no plano setorial os seus fundamentos, tanto em termos de programas quanto de legislação, tendo em vista que neles estavam presentes o combate ao analfabetismo, a priorização da formação de técnicos de nível médio, a adequação da universidade à realidade econômica, o incentivo à pós-graduação, entre outros. Nesse contexto, foi também publicado, em 1973, o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (I PBDCT) que “definía claramente o lugar subalterno da produção do conhecimento em relação ao crescimento econômico e tensionava o debate em torno da relação universidade, pesquisa e setor privado, coerentemente, ao Primeiro Plano de Desenvolvimento Nacional” (SILVEIRA, 2020, p. 11).

A diversificação formativa para composição do trabalhador coletivo aparece, portanto, como plano, programa e estrutura, desvelando o caráter economicista do projeto educacional hegemônico na ditadura empresarial-militar brasileira. O início da gestão do militar Ney Braga, que sucede Jarbas Passarinho quando da chegada de Ernesto Geisel à presidência, reitera o processo de centralização e perda de autonomia analisado até aqui, ainda que tenha sido atravessado por mais conflitos, entre grupos dominantes, na condução da política educacional.

À parte alguns conflitos, no primeiro ano do ministério de Ney Braga, foi criado o Conselho Nacional de Pós-Graduação, em substituição à Comissão Executiva do Programa de Implantação dos Centros Regionais de Pós-Graduação. Esse conselho era responsável pela elaboração e acompanhamento da execução do Plano Nacional de Pós-Graduação, que seria lançado no ano seguinte, tendo o ministro da educação como presidente e o ministro do planejamento como vice. Além desses, também se faziam representar a Secretaria-Geral do MEC, a CAPES, o CFE, o CNPq, o BNDE e o FNDCT.

Pouco depois, seria criado o Programa de Expansão e Melhoramento das Instalações do Ensino Superior (PROMESU) que, assim como fez o PRODEM em relação ao ensino médio, incorporou as funções da CEPES e ampliou a gestão dos recursos, chegando aos empréstimos do BIRD. A supervisão ficava a cargo do DAU, contando com representantes dos ministérios do planejamento e da fazenda. Ainda no ano de 1974, o PIPMO foi transferido para o Ministério do Trabalho, restando ao MEC, a partir do Departamento de Ensino Supletivo, as atividades pertinentes à qualificação e habilitação profissionais.

A redução da ingerência do MEC, como vimos até aqui, materializava a perda de autonomia da educação em benefício da economia cujo desenvolvimento se apresentava como a única escolha racional possível e que, por isso, deveria nortear as resoluções voltadas a toda sociedade. A predominância da chamada tecnocracia do planejamento manifestava a vitória dessa racionalidade frente às paixões políticas, assim entendidas quaisquer propostas alternativas não somente ao capitalismo, mas ao modelo de desenvolvimento associado-dependente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da ascendência do Ministério do Planejamento sobre o MEC é de central importância para a compreensão do empresariamento da educação, no Brasil, considerando que esse foi o órgão privilegiado para a centralização da direção, necessária à manutenção dos interesses da fração dominante economicamente. Essa ideia já havia sido defendida no documento Reformas de Base: posição do IPES, ainda no período de articulação do golpe, e, na ditadura, seus intelectuais orgânicos ocuparam o MINIPLAN, transformado no principal centro de deliberação.

A partir desse movimento, a fração dirigente conquistou a materialização de seus interesses, na arena do Estado, a despeito das mudanças nas tendências militares à frente do executivo, já que essas nem sempre estiveram organizadas e afinadas com suas agências de classe. Com isso, não queremos dizer que esse ministério fosse o único ocupado pelos intelectuais orgânicos do empresariado, mas que, a partir dele, outras agências da sociedade política tiveram a sua ação mediada pelos seus interesses, mesmo quando esses não se faziam representar diretamente. No caso do MEC, vimos como, a partir de 1967, a grande parte dos programas passa a contar com representantes do planejamento, o mesmo se dando com algumas de suas divisões, como foi o caso da CAPES e do CFE.

Em linhas gerais, defendemos que o empresariamento da educação se relacionou com o modo como ela foi sendo subsumida ao planejamento econômico, seja pela ocupação do MEC por intelectuais próximos à dita tecnocracia, seja pela subordinação do MEC à própria agência dos tecnocratas, o Ministério do Planejamento. A sociedade política foi uma mediação desse processo que se materializou em uma dupla centralização; internamente, concentrou a capacidade decisória em determinados órgãos do MEC e, externamente, minimizou a sua autonomia na administração da educação, em âmbito nacional.

REFERÊNCIAS

- Baía Horta, José Silvério. *Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1982.
- BORTONE, Elaine de Almeida. *A participação do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) na construção da reforma administrativa na ditadura civil militar (1964-1968)*. Dissertação (Mestrado em Administração). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Plano Trienal de Educação*. Brasília: 1963.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966*. Documentos EPEA – N°1. Brasília: 1964.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Conferências Interamericanas de Educação*. Rio de Janeiro: MEC/INEP, 1965.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. Diagnóstico preliminar – Educação*. Brasília, 1966.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº. 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, 1967.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria-Geral. *Órgãos do MEC e universidades; histórico administrativo - ementário*. Rio de Janeiro, Serviço de Documentação, 1970.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *A Política e o Plano Setorial de Educação e Cultura*. Brasília, 1973.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Mapa do Analfabetismo no Brasil*. Brasília: MEC/INEP, 2003.
- CUNHA, Márcia P. *Do planejamento à ação focalizada*. Ipea e a produção de uma abordagem de tipo econômico da pobreza. Tese (Doutorado em Sociologia). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.
- DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. Ação Política, Poder e Golpe de Classe. Petrópolis: Vozes, 1981.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*, volume 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- LIMA, Cecília Neves. *Educação e Desenvolvimento no Brasil: o INEP e o Projeto Operação-Escola (1968-70)*. Tese (Doutorado em Educação) Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 2013.
- NETTO, José Paulo. *Pequena História da Ditadura (1964-1985)*. São Paulo: Cortez Editora, 2014.
- OLIVEIRA, José Clemente; CARDOSO, Silvando da Silva. Fundo de desenvolvimento técnico-científico Funtec. *Revista do BNDE*, Rio de Janeiro, v.5, n.2, p. 72-94, 1968.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1982.
- SHULTZ, Theodore William. *O Capital Humano: investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- SILVEIRA, Zuleide Simas da. *Concepções de educação tecnológica na reforma da educação superior: finalidades, continuidades, e rupturas - estudo comparado Brasil e Portugal (1995-2010)*. Tese (Doutorado em Educação). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2011.
- SILVEIRA, Zuleide Simas da. A concepção burguesa de educação tecnológica e de desenvolvimento econômico e a política de ciência, tecnologia e inovação no Brasil. *RTPS - Revista Trabalho, Política e Sociedade*, v. 5, n. 8, p. 95-117, 2020.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

A autora declara que não há conflito de interesse com o presente artigo.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores concordam que caso o manuscrito venha a ser aceito e postado no servidor SciELO Preprints, a retirada do mesmo se dará mediante retratação.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.