

CEOSE - ESTUDOS III

Sumário:

- Anísio Teixeira, O Problema da Formação do Magistério.
- Constituição do Brasil 1967, Tit. IV: Da Família, da Educação e da Cultura.
- (J. Torfs) Projeções Ensino Primário, Plano Educacional da Bahia. Documento CC, UNESCO, J. Torfs, janeiro 1968. (923).
- (J. Torfs) Inventário e Cálculo das Necessidades em Mão-de-obra e Profissionais - Estado da Bahia. (1094 A). Documento CR/B, J. Torfs, UNESCO, julho 1968.
- (J. Torfs) Cálculo e Projeção da Matrícula e dos principais parâmetros educacionais 1966-1970 - Ensino Primário - Estado de Minas Gerais. Documento CG, J. Torfs, UNESCO, fev. 1968 (936).
- Durmeval T. Mendes, A expansão do Ensino Superior no Brasil (1137). Introdução, A questão da qualidade, A questão da quantidade, A questão do método, Conclusões.
- Reforma das Secretarias Estaduais de Educação e Cultura: Dificuldades e Caminhos (1114).
- (Michel Debrun), O impacto político da Tecnologia (1142).
- Ralph von Gersdorff, UNESCO - Sugestões para o financiamento de programas e projetos educacionais no Brasil, 1º Congresso Brasileiro dos Bancos de Desenvolvimento, Araxá, março de 1969. (017/69 saída).

017/69
saída

SUGESTÕES PARA O FINANCIAMENTO DE PROGRAMAS E PROJETOS EDUCACIONAIS
NO BRASIL (1)

por Ralph von Gersdorff, UNESCO
Rio de Janeiro, fevereiro 1969

	Página
A. Necessidade e urgência de se promover a educação no Brail	1
B. Financiamento interno	1
I. Economias possíveis	1
a. Pesquisas sobre os custos da educação	1
b. Pesquisas sobre o rendimento da educação	1
c. Estandarização da contabilidade educacional	2
II. Financiamento pelo Estado	2
a. Salário educação	2
b. Financiamento pelas Forças Armadas	2
c. Emissão de obrigações ou debêntures reajustáveis ..	2
d. Bolsas a estudantes e subsídios aos bancos de desenvolvimento	3
III. Financiamento pelo sistema bancário	3
IV. Financiamento nas firmas, associações profissionais e igrejas	5
V. Financiamento por cooperativas escolares	5
VI. Financiamento por indivíduos particulares	6
C. Financiamento externo	6
ANEXO I : Roteiro para a preparação de projetos educacionais	
ANEXO II: Convênio Banco Mundial/UNESCO	
ANEXO III: Programa da UNESCO no campo do financiamento da educação	

- (1) As opiniões expostas neste trabalho são opiniões pessoais do autor e não são, necessariamente, aquelas da UNESCO ou do INEP (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, do Ministério da Educação e Cultura).

SUGESTÕES PARA O FINANCIAMENTO DE PROGRAMAS E PROJETOS
EDUCACIONAIS NO BRASIL

Por RALPH VON GERSDORFF, UNESCO
Rio de Janeiro, fevereiro de 1969

A. Necessidade e urgência de se promover a educação no Brasil

1. A importância da educação num país pode ser avaliada, quando se considera um Estado cujo capital físico foi quase completamente destruído e desmontado, mas que possui uma população que dispõe de conhecimentos técnicos suficientes. A reconstrução, então, pode ser efetuada num período relativamente curto (como se deu na Alemanha depois da 2ª Guerra Mundial). Se, ao contrário, a população não dispuser de conhecimentos suficientes para poder explorar seus recursos naturais e matérias primas importadas, não será possível um desenvolvimento rápido.

2. Um progresso econômico e social mais acelerado depende em grande parte do aperfeiçoamento do sistema educacional. É preciso que o Brasil, que já dispõe de quadros técnicos, mobilize todos estes recursos para uma auto-ajuda no campo da educação.

3. Todos os brasileiros devem ser incentivados a estudar e todos os que o desejem devem poder fazê-lo. Por outro lado, todos aqueles que podem ensinar deveriam fazê-lo, contribuindo com uma cota de sacrifício em esforço e tempo.

4. Ao mesmo tempo, todo o espaço não utilizado durante certas horas nas escolas, universidades, institutos, igrejas e salas de reunião, poderia ser aproveitado.

5. Os meios de comunicação e os métodos modernos deveriam ser postos a serviço do ensino, tais como a imprensa, o rádio, a televisão, os satélites, o cinema, os museus e as bibliotecas.

B. Financiamento interno

I. Economias possíveis

a. Pesquisas sobre os custos da educação

6. Em primeiro lugar, o Brasil tem que aproveitar melhor o que já existe, fazendo pesquisas sobre os custos da educação. Há já alguns meses que o INEP - Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, do Ministério da Educação e Cultura (MEC) vem realizando um estudo neste sentido, cujos resultados devem ser publicados em meados deste ano.

b. Pesquisas sobre o rendimento da educação

7. A análise daqueles dados permitiria o cálculo do rendimento das escolas, faculdades e institutos isolados, de vários tipos de educação, assim como avaliar a contribuição da educação ao produto nacional. Possibilitaria também identificar as várias possibilidades de se fazer economias e de aumentar o rendimento e a eficiência do sistema educacional.

c. Estandarização da contabilidade educacional

8. Estes dados e sua análise também poderiam tornar possível a elaboração de um sistema de processamento de dados e de contabilidade que permitisse a rápida obtenção de índices de rendimento e outros.

II. Financiamento pelo Estado

a. Salário-educação

9. Cabe ao Estado financiar o sistema educacional, em primeiro lugar, com o produto dos impostos e é certamente desejável que haja um imposto especial para a educação. Mas é preciso que os contribuintes compreendam a utilidade deste imposto que recai sobre suas empresas. É o caso, no Brasil, do salário-educação.

b. Financiamento pelas Forças Armadas

10. As Forças Armadas, que já ajudam na construção de estradas de rodagem, pontes e outras obras de infra-estrutura, poderiam contribuir para a expansão da educação primária e de adultos (alfabetização e educação cívica (1)), por exemplo. No Irã foi organizado com êxito um "Exército do Saber" (2). Este exército é recrutado entre os graduados das escolas secundárias, treinados, em regime militar, durante um período de 16 meses, em pedagogia, para a alfabetização, o ensino agrícola, de higiene e saúde, no escotismo e nos desportos. Recrutam-se, também, o "Exército da Saúde" e o "Exército de Desenvolvimento Agrícola" que são, porém, menos numerosos. Muitos soldados do "Exército do Saber" continuam a servir como professores primários depois de terminados o serviço militar e o serviço na escola primária (14 meses) e os melhores podem estudar pedagogia na universidade. Os resultados das pesquisas aplicadas que realizam são impressos e distribuídos a todos os soldados do "Exército do Saber". A contribuição financeira dos habitantes das aldeias já é maior que os gastos públicos para os três primeiros grupos do "Exército do Saber". Só para a construção de escolas esta contribuição tinha o valor de 4 milhões de dólares americanos. O custo por aluno é apenas a quarta parte do que seria numa escola ordinária do Ministério da Educação. A Missão da UNESCO no Irã está preparada para fornecer todos os dados suplementares.

c. Emissão de obrigações ou debêntures reajustáveis para financiar escolas

11. Em municípios onde há falta de escolas de um certo tipo, poder-se-ia pensar em imitar obrigações para a educação ("school-bonds" nos Estados Unidos) em pequenos valores (por exemplo obrigações no valor mínimo de 10 Cruzeiros Novos) para o financiamento de escolas municipais. Estes municípios poderiam vender as obrigações a bancos de desenvolvimento. As escolas profissionais poderiam contribuir com sua produção para o pagamento dessas dívidas. Por enquanto o mercado de papéis ainda não está sobrecarregado. O Conselho Monetário Nacional (CMN) informou recentemente que as poupanças deixam de ser dirigidas para a produção (3).

(1) Faltam ainda livros de educação cívica para os vários níveis de educação no Brasil, que ensinem não só a organização política como também a organização econômica e social.

(2) Ver AMIR BIRJANDI: "El Proyecto del Ejército del Saber en Iran, un plan de trabajo para el desarrollo rural", Ministerio de Educación, Organización del Ejército del Saber, Teheran, setembro 1966.

(3) Ver O Globo, 15 de fevereiro de 1969, p. 10.

12. Pais que desejam um determinado tipo de educação para um ou vários filhos poderiam pagar "poupanças educação" num Fundo que funcione como Caixa Econômica, que forneça empréstimos a estudantes, reembolsáveis quando estes estiverem empregados, com a assistência dos serviços dos conselheiros para as diversas carreiras e das agências de emprego já existentes ou futuras.

d. Bolsas a estudantes e subsídios aos bancos de desenvolvimento

13. É claro que deveria continuar o sistema de bolsas de estudos aos estudantes que as merecem e precisam, mas é também necessário que os pais com filhos em escola pública, que possam pagar, o façam.

14. Por outro lado, o Governo deveria estudar as possibilidades de subvencionar os bancos de desenvolvimento que prestam serviços não pertinentes a suas funções de crédito propriamente ditas, tais como programas de treinamento, conselhos financeiros, comerciais e técnicos aos seus devedores, estudos de mercado e de factibilidade em busca de oportunidades de investimento, promoção da industrialização, etc.

III. Financiamento pelo sistema bancário

15. Os bancos de desenvolvimento deveriam ajudar no financiamento dos projetos que estão enumerados no plano de desenvolvimento, incluindo projetos educacionais, canalizando poupanças particulares voluntárias aos investimentos planejados. Para este fim, eles podem competir com os bancos comerciais, oferecendo melhores condições de juros, liquidez e transferências aos depositantes e poupadores a prestações. Podem, ainda, oferecer obrigações e debêntures vantajosas, pagáveis à vista com taxas de juro atraentes, "selos de poupança" para pequenas economias que devem ser colocadas em cadernetas. Dêste modo, os pequenos poupadores se tornariam co-proprietários de um fundo de investimento. Se eles pouparam regularmente, podem acumular fundos para a educação de seus filhos, para despesas de saúde imprevisíveis, para a compra de moradia, para a velhice, etc. Pagar-se-iam prêmios aos poupadores regulares. Seguro de pecúlio deveria ser organizado para os objetivos da poupança. Este sistema seria ligado ao pagamento de prêmios para uma apólice de seguro de vida de uma companhia particular de seguros ou do seguro social.

16. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico iniciou estudos visando ao lançamento de seus próprios títulos no mercado, com o objetivo de captar poupanças populares para reaplicações (1). O ingresso do BNDE no mercado de capitais é um imperativo pela necessidade das empresas nacionais terem de obter recursos a baixo custo, sem agravar, como agora ocorre, a sua linha de produção. É indiscutível, segundo o órgão, a importância do mercado de títulos para incentivar e incrementar a poupança popular voluntária, bem como elevar o percentual da população na propriedade dos meios de produção. Representará o ingresso do BNDE no mercado de capitais a elevação do mercado financeiro, quer em termos de qualidade pois vai dispor de recursos para aplicar exclusivamente na produção, ou de quantidade. Para tal, está sendo criado o FUNGIRO, mais um Fundo vinculado do BNDE e que se destina a incrementar o capital fixo e amparar o capital de movimento. O ingresso do banco no mercado se fará através do sistema de "underwriting", de títulos patrimoniais (debêntures e cédula industrial pignoratícia) e através de títulos do próprio BNDE. Cogita ainda o banco de organizar "pools" com os bancos de inves-

(1) Ver O Globo, 15-2-1969, p.10, e R. von GERSDORFF: "Saving, Credit and Insurance: in Brazil", Government Printing Office, Barbados, Índias Ocidentais, 1962.

timentos, a fim de possibilitar agentes para amparo das empresas que procuram a capitalização através da poupança popular. A direção do Banco deverá apreciar, nos próximos dias, o regulamento interno, que orientará as futuras operações com debêntures. Ainda não foi estipulado o montante inicial para operações com o novo papel, pois isso dependerá da solicitação do mercado. É de se esperar que o BNDE venha também a financiar mais projetos educacionais, em cooperação com o IPEA do MINIPLAN, do MEC e do INEP.

17. Se bem que a mobilização de capitais para as empresas seja uma condição para o crescimento econômico geral, ela não é a única solução. O crescimento depende também da disponibilidade e da mobilização de duas outras condições: conhecimentos técnicos que possam ser utilizados e mercados que possam ser servidos. O capital sozinho é estéril, como também o são os dois outros fatores isolados. Conhecimentos não utilizados ou não transmitidos não podem contribuir para o desenvolvimento econômico, assim como não pode ser satisfeita a demanda de mercado. Por esta razão o desenvolvimento de um mercado de capitais é necessariamente ligado ao desenvolvimento de um mercado para a mobilização dos conhecimentos e de um mercado para a mobilização da demanda. Para o primeiro devem ser organizados programas de treinamento aos conhecimentos necessários à produção e à aquisição de experiências; para o segundo, deve existir poder de compra para tornar efetiva a demanda e contato com a demanda, através da propaganda, levantamentos e relações públicas. Se qualquer um desses mercados se desenvolver lentamente, também será muito lento o desenvolvimento do mercado de capitais. Por outro lado, o desenvolvimento de cada um vai contribuir para o desenvolvimento dos outros. O maior incentivo para o crescimento econômico deve vir do interior de uma economia e, neste sentido, todos os três mercados tem igual importância.

18. Os bancos de desenvolvimento deveriam ser autorizados a fornecer bolsas reembolsáveis e a dirigir um instituto de treinamento na administração de empresas, em cooperação com a Fundação Getúlio Vargas, e as universidades brasileiras e estrangeiras para formar técnicos para as empresas industriais e outras que desejem aumentar sua rentabilidade.

19. Como os próprios bancos de desenvolvimento ainda se ressentem da falta de pessoal técnico qualificado e experiente, a má qualidade da avaliação de projetos é muitas vezes a maior debilidade destes bancos. Como a avaliação é de suma importância, o Banco Mundial, a Companhia Internacional de Financiamento (International Finance Corporation, I.F.C.) e outros bancos estrangeiros de desenvolvimento, dão assistência aos Bancos de desenvolvimento brasileiros neste campo, em seus departamentos e no Instituto de Desenvolvimento Econômico (Economic Development Institute) em Washington, D.C. Parece possível também uma ajuda mútua entre os bancos de desenvolvimento brasileiros: os bancos de maior experiência num determinado campo dariam assistência a outros de menor experiência.

20. Na avaliação dos projetos educacionais, os bancos de desenvolvimento poderiam obter a assistência técnica do IPEA, do MEC e do INEP. É necessário fornecer diretrizes para a elaboração de tais projetos, como já foi feito pelo Banco Mundial (Anexo I) e estabelecer um convenio entre o BNDE e os outros bancos de desenvolvimento de um lado e o MEC de outro, nos moldes do contrato entre o Banco Mundial e a UNESCO (Anexo II).

IV. Financiamento nas firmas, associações profissionais e igrejas

21. Nos países já bem desenvolvidos, quase não existe empresa de grande porte sem um programa de treinamento no trabalho ("on the job training") dentro do expediente de trabalho. A tendência é garantir, na hora da admissão, a reciclagem para aprender novas técnicas. É muitas vezes mais barato treinar a mão-de-obra especializada dentro do país do que empregar peritos vindos do estrangeiro. Também no Brasil todas as empresas (inclusive os bancos) deveriam fazer um esforço maior do que atualmente fazem, por exemplo de financiar o SENAI e o SENAC. A reciclagem permanente tem que ser organizada o mais cedo possível. Grandes firmas têm pessoal suficientemente capacitado para organizar cursos de reciclagem, mas empresas médias e pequenas têm que reunir esforços para organizar os respectivos cursos.

22. Para este tipo de treinamento, poderiam ser utilizadas as facilidades das associações profissionais já existentes, suas salas de reunião, centros de produtividade e o grande número de membros que poderiam dar aulas, dirigir seminários, etc. O Centro de Produtividade da Indústria no Recife, por exemplo, já organizou muitos cursos sobre variados assuntos no campo da administração de empresas (1).

23. Numa reunião em Valinhos, Estado de São Paulo, 27-30 de janeiro de 1969, representantes da igreja católica de vários países latino-americanos, incluindo o Brasil, resolveram empreender a planificação sistemática da educação católica e entossá-la com o planejamento educacional do Estado. É evidente que o clero também poderia contribuir mais para a educação do que o faz atualmente, e colocar à disposição do ensino muito espaço nas igrejas, conventos e outros prédios.

24. A educação é uma das indústrias mais importantes e das mais intensivas em trabalho ("labor-intensive industry"), utilizando, além disso, materiais de muitas outras indústrias (construção, mobílias, papel, impressão, material de laboratório, aparelhos de televisão - quando a televisão educativa fôr introduzida em larga escala no Brasil -, filmes e slides educativos, etc.). Por isso, convém que uma colaboração estreita entre o MEC e as diversas indústrias que fornecem material educativo se estabeleça o mais cedo possível, sob a forma de convênios. Dêste modo, indústrias e bancos de desenvolvimento poderiam ser informados sobre as atividades no campo da educação, ainda na fase de identificação de projetos educacionais, fazendo parte das missões de estudo destes projetos. Como modelo poderia servir o Programa de Cooperação com a Indústria da F.A.O., Roma. No Brasil, já funcionam a Fundação Nacional de material escolar (FENAME) e a Comissão do Livro Técnico e Didático (COLTED), ambos do MEC, que poderiam trabalhar neste sentido.

V. Financiamento por cooperativas escolares

25. Também neste setor muito já foi feito no Brasil como já disse Fábio Luz Filho em livro editado pelo Ministério da Agricultura, no Rio de Janeiro, em 1960. De fato, em lugares onde ainda não existe escola, o método mais prático de organizar o ensino rapidamente é a auto-ajuda pela

(1) Ver Ralph von Gersdorff: "Suggestions for the establishment of a service for the identification and selection of agricultural, mining and industrial production opportunities in developing regions, with special reference to the SUDENE, the Development Authority for Northeast Brazil", SUDENE, Divisão de Documentação, Setor Gráfico e de Reproduções, Recife 1966, CDU-338.924, p. 62, parágrafo 239.

fundação de uma cooperativa escolar (o que pode constituir tarefa de uma cooperativa já existente), ou um clube ou associação escolar. Em lugares onde ainda não existe escola, os pais poderiam unir seus esforços desta maneira, com a ajuda da nova Associação dos Bancos de Desenvolvimento. Estas cooperativas, clubes ou associações também podem encarregar-se da alfabetização de adultos e da organização de cursos de treinamento para adolescentes (também à noite, aos sábados e domingos). Para contribuir para o auto-financiamento, é necessário que haja cidadãos que façam sacrifício de tempo e dinheiro para a organização, administração e o ensino e que haja iniciativas no sentido de se estabelecerem hortas, plantação de árvores e caixas econômicas escolares e cooperativas. Uma parte do consumo tem que ser sacrificada ao financiamento da educação.

VI. Financiamento por indivíduos particulares

26. É preciso que o Governo lance uma campanha permanente para con seguir que todos os brasileiros estudem e que todos os que puderem ensinar o façam, também no campo da alfabetização. É necessário que se di funda o sistema de estudo em que os estudantes se ajudem entre si (monitores e instrutores). Os bancos de desenvolvimento poderiam identificar pe soas que já tomaram o desejem tomar iniciativas no campo da educação e do treinamento para a assistência creditícia e técnica para a organiza- ção de cursos (nomeadamente de artesanato e tecnologia), visando especial mente aqueles que estão fora do sistema educacional por desistência ou reprovação ("excedentes").

27. "... Esse treinamento de recursos humanos, constituindo economias ex ternas para as empresas, em boa parte poderá neutralizar os incentivos à maior utilização relativa do fator capital, que os programas de intensi- ficação de investimentos geralmente acarretam, e assim favorecer a maior absorção de mão-de-obra."(1)

C. Financiamento externo

28. Já recebe o Brasil avantajados recursos financeiros da coopera ção internacional para os programas de educação; as cifras de 1960 a 1963 foram: (2)

	US \$
USAID	43 038 610
Fundação "Ford"	10 405 400
BID	4 000 000
UNICEF	970 400
UNESCO	606 010
PAAT	193 600
OIT	14 800
	<hr/>
	59 233 820

29. Apesar de concedidos êsses créditos, até 1966 só foram utiliza dos US\$ 32 285 506 por causa da ausência de tradição na captação de re- cursos externos através de financiamento, pela inexistência de bons pro- jetos já amadurecidos e bem elaborados, além da baixa produtividade do ensino no Brasil. Tudo isso tem impedido o pleno aproveitamento dessas fontes de recursos (2).

(1) Ver: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral: "Programa Es- tratégico de Desenvolvimento 1968/1967, Fortalecimento da Infra-Es- trutura Social; Educação, Síntese", Rio de Janeiro, junho 1968, pá- gina XIII-3.

(2) Ver Helio A. Scarabótolo: "A UNESCO e a cooperação internacional em educação, ciência e cultura (no Brasil)", em Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa, Lisboa, julho-setembro 1967, pag. 267.

30. Os bancos de desenvolvimento que já têm como uma das suas funções principais a avaliação de projetos, incluindo as necessidades de treinamento da mão-de-obra diretiva e técnica, poderiam prestar assistência técnica valiosa na identificação e elaboração de projetos educacionais visando o financiamento interno e externo (1).

31. O Brasil ainda não aproveitou dos créditos do Banco Mundial e da assistência do Programa das Nações Unidas para a Alimentação (WFP ou PAM) na campo da educação.

32. O Banco Mundial tem um Departamento para projetos educacionais que está interessado em estudar, junto com a UNESCO (2) projetos que o Governo brasileiro quiser submeter no futuro. O Banco se interessa especialmente por projetos de planejamento educacional, que se refiram ao ensino médio e superior, pelo treinamento de professores de todos os níveis, especialmente de Ciências Naturais, de Tecnologia e de Administração de Empresas e pela aplicação de novos instrumentos no ensino, tais como a televisão educativa, inclusive televisão educativa através dum satélite de comunicação. Segundo o novo Presidente do Banco, Sr. A. S. McNamara, o Banco Mundial pensa em aumentar os créditos educacionais de, pelo menos, três vezes, em relação ao volume anterior deste tipo de crédito (3).

33. O WFP ou PAM pode ser utilizado para projetos de alimentação escolar e a alimentação em internatos e semi-internatos.

34. A UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) tinha, a 30 de dezembro de 1968, dez projetos no Brasil, dos quais 9 para a educação e o treinamento (4). A UNICEF financia projetos educacionais no nível primário, para o treinamento de pessoal de serviços sociais e de planejamento social.

35. "... O Brasil é Estado membro fundador da UNESCO e a Comissão Nacional da UNESCO, o IBEC, é a mais antiga Comissão Nacional. Nessa actuação sempre foi marcante a presença brasileira que muito contribuiu para o fortalecimento e o progresso da organização. A contribuição brasileira ao orçamento geral da UNESCO é 0,89%, isto é, NCr\$603.8440,00 no ano fiscal 1967/68. Em 1966 o Governo Brasileiro e o Director-Geral da UNESCO elaboraram um memorandum, pelo qual se disciplinaram as relações entre o Brasil e a UNESCO. Nas directrizes gerais dessas relações se estabelece que as actividades e projectos da UNESCO enquadrados nos diferentes programas em execução no plano nacional, deverão orientar-se prioritariamente e desenvolver-se, durante os próximos 4 anos e ressalvadas as revisões e ajustes necessários, nas seguintes direcções principais:

EDUCAÇÃO

- a) Planejamento e administração da educação;
- b) Formação e aperfeiçoamento do pessoal de ensino;
- c) Tecnologia;

(1) Cada financiamento externo implica também um financiamento interno.

(2) Ver Anexos 1 e 2.

(3) Ver R.S. McNamara: "Address to the Board of Governors", IBRD, Washington, D.C., 30 de setembro de 1968, p. 9

(4) Ver UNICEF: "Digest of Projects Currently Aided by UNICEF in the Americas", documento E/ICEF/581, Nova York, 30 de dezembro de 1968, página 9 e seg.

- Ensino tecnológico e formação de especialistas;
- Pesquisa Tecnológica.

CIÊNCIA

d) Recursos naturais;

- Estudos de recursos naturais e formação de especialistas;
- Hidrologia;
- Oceanografia.

e) Ciências e Ensino Agrícola:

- Formação de professores e especialistas em ciências agrícolas;
- Microbiologia de Solos.

CULTURA

- f) Estudos Culturais e Inter-Culturais;
- g) Protecção dos bens culturais.

36. Quanto às actividades ou projectos regionais, sediados no Brasil, que beneficiam o conjunto dos países da América Latina, o Brasil e a UNESCO deram a seguinte prioridade:

- a) Aplicação da Ciência e da Tecnologia ao Desenvolvimento (Centro para a aplicação da Ciência e da Tecnologia ao Desenvolvimento da América Latina (CECTAL)— sediado na Cidade Universitária de São Paulo).
- b) Desenvolvimento da pesquisa e formação de pesquisadores no campo das ciências físicas; (Centro Latino Americano de Física — sediado na Universidade Federal do Rio de Janeiro).
- c) Desenvolvimento da pesquisa e formação de pesquisadores no campo das ciências sociais e humanas. (Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais, sediado no Rio de Janeiro) .

ORÇAMENTO:

	Gov. Bras.	NCR\$ 50.000,00
CECTAL	UNESCO	US\$ 110.000
	Gov. Bras.	NCR\$ 40.000,00
CLAF	UNESCO	US\$ 23.000
	Gov. Bras.	NCR\$120.000,00
CENTRO	UNESCO	US\$ 40.000

37. PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA (1967/1968): Oito grandes projectos estão em andamento dentro do esquema do Programa Ampliado da Assistência Técnica das Nações Unidas/UNESCO:

Campo de actividade	Órgão recipiente	Custo do projecto
1- Planeamento Educacional.....	INEP	US\$ 110.000
2- Treinamento de Professôres.....	INEP	US\$ 44.000
3- Estatística Escolar	SUDENE	US\$ 11.000
4- Aperfeiçoamento do treinamento de professores técnicos.....	SUDENE	US\$ 11.000
5- Educação de Adultos	SUDENE	US\$ 22.000
6- Pesquisas Hidrológicas básica e sistemática	SUDENE	US\$ 22.000
7- Pesquisa Tecnológica	IPT	US\$ 42.000
8- Missão de Planeamento de Alfabetização	(São Paulo) SUDENE	US\$ 5.500
TOTAL DE CUSTO DOS PROJECTOS.....		US\$ 267.600

Contribuição brasileira aos projetos da UNESCO por ano: 600.000 NCR\$.

38. Foram aprovados e estão em andamento vários projectos do Fundo Especial da ONU, entre os quais, os mais importantes são os seguintes:

- 1- Faculdade de Tecnologia da Universidade de Brasília.
—Contribuição do F.E. compreendendo o custeio de bolsas, peritos, professores, equipamento e instalações: US\$ 1.419,293
—Contrapartida brasileira—edifícios gerais.
- 2- Estudos Hidrológicos da Bacia do Alto Paraguai.
—Contribuição do F.E.—US\$ 1.534.500.
—Contrapartida brasileira US\$879.191.

Foram ainda submetidos os seguintes projectos ao Fundo Especial:

- Criação de um Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Professores para o Ensino Agrícola de 2º grau, na Universidade Rural —KLM.47.
- Criação do Instituto de Pesquisas Hidráulicas na Universidade de Porto Alegre.
- Criação de uma Faculdade de Ciências Básicas na Universidade Federal da Bahia.
- Aperfeiçoamento do Ensino de Ciências básicas na Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ilha de Fundão).

39. Além desses projectos, a UNESCO está colaborando nos estudos para a implantação da T.V. Educativa, propiciando colóquios regionais de professores do ensino primário, estudando conjuntamente com as autoridades brasileiras projectos para a conservação dos monumentos históricos do Barroco Mineiro, na organização da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília e em projectos relativos ao turismo cultural.

40. As bolsas de estudo da UNESCO são distribuídas de modo a atender às necessidades do Brasil e cada uma delas tem uma finalidade própria e se encontra vinculada a um projecto ou programa específico. O Brasil, que em 1959 obtinha pouco mais de 10 bolsas, foi conquistando, neste sector, um lugar de destaque. Entre os anos de 1964 a 1967, este país recebeu da UNESCO substancial contribuição em bolsas do programa ordinário, do programa de participação de auxílio aos Estados membros, de assistência técnica e de Fundo Especial. Assim, mais de sessenta brasileiros, naquele período, estagiaram em diferentes centros educacionais, científicos e culturais, no continente americano e na Europa"(1).

41. Quanto aos programas de assistência bilateral à educação, é preferível que os países doadores unam-se em associações que estudem em conjunto as possibilidades de assistência e consultem também os bancos de desenvolvimentos. Estes últimos deveriam ser bem informados sobre todos os projetos da região respectiva, inclusive os projetos educacionais e de treinamento.

42. Logo que o novo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação entrar em funcionamento, centralizando os fundos da União para a educação, será bem mais fácil a colaboração com os bancos de desenvolvimento brasileiros e a assistência estrangeira.

(1) Ver H.A. Scarabótolo, op.cit., pp. 262-264.

ANEXO I

BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (BANCO MUNDIAL)

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

BREVE ROTEIRO PARA A PREPARAÇÃO DE PROJETOS EDUCACIONAIS A SUBMETER AO BANCO MUNDIAL/IDA

Prefácio

A política do Banco/IDA a respeito de projetos educacionais consiste em considerar o financiamento daqueles que alta prioridade, com a finalidade de ajudar no desenvolvimento da mão-de-obra qualificada necessária para promover o desenvolvimento econômico nos países-membros. Na aplicação desse critério, o Banco dá atenção principal à educação média geral, à educação técnica e treinamento vocacional e à formação de professores. Em casos excepcionais, outros tipos de projeto educacional poderiam ser considerados.

O Banco não só exige que o projeto educacional seja da mais alta prioridade, como busca saber se ele faz parte de um plano global bem balanceado e prático para o desenvolvimento da educação e do treinamento.

De acordo com sua política geral, o Banco/IDA normalmente financia apenas uma parte da despesa de investimento total para o projeto educacional. Esta despesa, via de regra, inclui edifícios, equipamento, mas quando há necessidade de assistência técnica por tempo limitado, no início do projeto, o Banco pode, em alguns casos, considerá-la como parte integrante da despesa de investimento e pode incluí-la no empréstimo ou crédito. Um exemplo disso seria o emprêgo de professores estrangeiros durante alguns anos, no início de um programa novo, a fim de pôr em funcionamento e providenciar o treinamento de professores locais para o prosseguimento do programa.

A intenção é fazer com que o financiamento do Banco/IDA preencha as lacunas existentes no sistema educacional do país e, normalmente, não se visa a cobrir os custos do aumento normal anual em edifícios e equipamentos necessários à satisfação do crescimento da população escolar.

Preparação de projetos

Entre as questões que o Banco Mundial e a IDA, nas missões de avaliação para todos os tipos de projetos, têm instruções para buscar respostas, são as seguintes:

1. Qual a importância e urgência das necessidades que o projeto deve satisfazer ?
2. É o projeto concebido em termos idôneos e econômicos e capaz de produzir resultados que satisfaçam a essas necessidades a um custo razoável ?

As respostas a essas perguntas requerem um grande conjunto e uma grande variedade de informações, dependendo do tipo de projeto em consideração. A breve lista de controle que é descrita abaixo tem a finalidade de ajudar os países-membros na preparação de projetos educacionais para a avaliação do Banco e da IDA. Ela compreende dois pontos:

- A. Informação geral e fundamental sobre a economia e o sistema educacional e de treinamento do país, que deveria contribuir para dar uma resposta à pergunta nº 1 e que poria o projeto dentro da estrutura do esforço de desenvolvimento do país como um todo.
- B. Informação específica sobre o próprio projeto, para responder à questão nº 2.

A. Informação geral e fundamental

1. O sistema educacional e de treinamento:
- (a) Situação legislativa e estatutária do sistema educacional: autoridades históricas, presentes e planejadas.
 - (b) Níveis das autoridades educacionais relacionadas entre si: (1. Locais 2. Regionais 3. Nacionais 4. Particulares).
 - (c) Estrutura do sistema educacional.
 - (d) Matrículas em todos os tipos de escola, classificadas de acordo com as séries e o sexo; a pirâmide educacional no passado e a planejada, indicando índices de evasão e níveis em que ocorrem. Treinamento de adultos. Número de estudantes educados e treinados no estrangeiro. Mensalidades escolares e bolsas de estudo.
 - (e) Currículos e programas. Línguas de instrução. Sistemas de exame. Duração do ano escolar. Horas de instrução por semana/ano. Disponibilidade em livros didáticos e equipamentos.
 - (f) Supervisão e administração.
 - (g) Planejamento educacional e sua relação com o planejamento global de desenvolvimento.
 - (h) Correlação entre o programa de educação e o programa de mão-de-obra; ligações entre o programa educacional e a indústria e outros empregadores.
 - (i) Número de professores: fontes, vagas, treinamento, aproveitamento, qualificações, salários comparados com a indústria. Índices percentuais estudantes/professores. Aulas ministradas pelos professores em uma semana.
 - (j) Aproveitamento dos resultados das pesquisas educacionais no sistema educacional.
 - (k) Contribuições significativas para o treinamento de mão-de-obra feitas por outros ministérios, indústrias, Forças Armadas, esquemas organizados de aprendizagem, programas de desenvolvimento comunitário, etc.
2. Mão-de-obra: quais os recursos atuais do país em mão-de-obra qualificada? Como se distribui? Em que medida ela é bem aproveitada? Há falta de mão-de-obra? Diferenças salariais nas profissões e tendências recentes nos salários? Uso de mão-de-obra estrangeira de alto nível?
3. Necessidades futuras de mão-de-obra qualificada: por indústria, profissão e região, em relação ao Plano de Desenvolvimento.
4. Produção do sistema educacional e de treinamento planejada para satisfazer às necessidades de mão-de-obra previstas.

- (iii) Cronograma (subdividido em meses e anos) para o desenho da planta, a construção e o equipamento da escola, e para pagamentos previstos aos empreiteiros e fornecedores e aos profissionais. O cronograma deveria também indicar outras fases importantes da execução do projeto, tais como o recrutamento de conselheiros no campo da educação, de professores estrangeiros, etc., as atividades legais e administrativas necessárias, aquisição de terrenos, acordos com outras agências externas envolvidas no projeto.
- (iv) Procedimentos sugeridos para liberar as verbas necessárias.

14 de março de 1966

ANEXO II

Original inglês
novembro de 1967

Documento UNESCO
ED/WS/43 (1)

MEMORANDUM SOBRE O TRABALHO COOPERATIVO ENTRE A UNESCO, O BANCO MUNDIAL E A ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE DESENVOLVI- MENTO (INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSO- CIATION, IDA) - COM EMENDAS

A UNESCO e o Banco (*) vêm cooperando há vários anos em bases ad hoc em matérias de interesse comum. Agora que o Banco entra no campo do financiamento de projetos educacionais, muitos dos quais parecem do tipo que entra no campo de responsabilidade da UNESCO, esta cooperação deverá ser intensificada, e afigura-se desejável, tanto para a UNESCO quanto para o Banco, que se estabeleçam, de comum acôrdo, os princípios básicos que orientem essa cooperação.

Esse sistema de trabalho, estabelecido pelo Diretor-Geral da UNESCO e o Presidente do Banco, é sujeito às aprovações especificadas no parágrafo 7 deste documento, é o seguinte:

1. O Programa Cooperativo

A UNESCO e o Banco trabalharão em conjunto nos seguintes campos:

- (a) Assistência aos países membros das duas organizações, na identificação e preparação de projetos educacionais que pertençam ao campo de responsabilidade da UNESCO e que, na estrutura de seus objetivos de desenvolvimento econômico e política geral, o Banco tenha interesse em financiar.
- (b) Avaliação dos projetos dos tipos acima descritos.
- (c) Fornecer supervisão da execução e operação dos projetos dos tipos acima (end-use supervision), financiados pelo Banco.
- (d) Preparar a assistência técnica necessária à implementação dos projetos financiados pelo Banco.

A assistência aos governos-membros no planejamento educacional é conhecida como importante fundamento para programas de investimento a longo prazo, e esta atividade - parte do próprio programa da UNESCO - continuará inteiramente sob a responsabilidade da UNESCO.

2. Distribuição das funções dentro do Programa de Cooperação

- (a) Assistência aos Governos na Identificação e Preparação de Projetos

Foi convencionado que, entre as duas organizações, a UNESCO tem a principal responsabilidade por essa função. O programa de traba-

(1) Tradução não oficial

(*) Todas as referências, neste memorandum, ao Banco, deverão ser compreendidas como significando o Banco e a Associação Internacional de Desenvolvimento.

5. Plano para o desenvolvimento de equipamentos educacionais e de treinamento e matrículas durante os próximos 4 a 10 anos (correspondendo aos tipos e níveis descritos no item 1 (c) e (k) acima, indicando onde podem ser aplicadas as mudanças propostas na estrutura do sistema). Tal plano deveria projetar ano por ano a expansão do equipamento, as matrículas, o número de professores e componentes administrativos e outros do sistema educacional e de treinamento.
 6. Construção, aquisição e manutenção: organização e administração para o desenho, a construção, supervisão e manutenção de prédios escolares nos padrões de uso atuais, lista de equipamentos standard, especificações, dados de custo, etc. Estimativas e procedimentos de contrato, padrões e controles.
 7. Finanças: necessidades presentes, de passado recente e estimadas, do sistema educacional e de treinamento, correspondendo o máximo possível às categorias e ao desdobramento anual no item 5 acima e indicando:
 - (a) Custos de investimento.
 - (b) Custos correntes.
 - (c) Fontes de verbas presentes e futuras e percentagem dos gastos totais públicos representados pelas despesas públicas para educação e treinamento.
 8. Fontes presentes e prospectivas e assistência externa, financeira e técnica, para a educação.
- B. Formulação detalhada do projeto proposto
9. Descrição completa dos detalhes educacionais, físicos e financeiros para cada escola e instituição no projeto proposto. (Detalhes uniformes para todas as escolas ou grupos de escolas deverão ser descritos)
 - (a) Detalhes educacionais
 - (i) Programa escolar: objetivos escolares, duração do programa e do ano escolar; número de candidatos e padrão mínimo para o processo de admissão e seleção; horas de aula por semana; currículos; dimensões das salas de aula; métodos de ensino; matérias práticas; exigências para promoção e diplomação; qualificações premiadas; disponibilidades em biblioteca; utilidade e fontes dos livros didáticos e material escolar.
 - (ii) Corpo discente: quantidade de alunos que entram e saem em cada ano escolar e série, de tempo completo, ou períodos menores, nos últimos cinco anos e no ano atual (se num programa em expansão); projeção, ano a ano, durante o desenvolvimento até a conclusão; distinguir alunos externos dos internos, por sexo e proveniência regional, quando possível.
 - (iii) Proveniência dos estudantes: preparação, capacitação para aprender e controles para proporcionar tal instrução.
 - (iv) Proveniência dos professores: número, qualificações e capacidade de desenvolvimento.
 - (v) Bases para a distribuição geográfica proposta das escolas.
 - (vi) Administração da escola.

(b) Detalhes físicos

- (i) Localização: critérios para novas escolas.
- (ii) Arquitetura: enumeração das acomodações necessárias, com detalhes que permitam uma estimativa realista do custo; as relações devem basear-se no espaço econômico standard e de veriam conter detalhes como o currículo proposto, horários e métodos de ensino para a análise da capacidade da sala de aula em termos econômicos. Métodos de acesso às áreas e requisitos importantes para as salas de aula deveriam ser apontados, de preferência acompanhados por plantas dos prin cipais itens de acomodação. Segundo: uma breve descrição do local (ou locais), incluindo uma planta da área. Ter - ceiro: descrição geral dos serviços externos sugeridos e volume das obras a serem feitas no local, com bastante de talhe:, para permitir uma avaliação realista.
- (iii) Lista do equipamento de ensino a ser comprado (oficinas, la boratórios, gado, equipamento agrícola, livros, etc.).
- (iv) Listas dos móveis a serem adquiridos:

(c) Detalhes financeiros

- (i) Custos anuais correntes, inclusive salários, materiais de ensino e outros custos correntes e de manutenção do prédio e do equipamento.
- (ii) Custos de investimento, inclusive:
 - (a) construção de prédios, incluindo serviços internos.(1)
 - (b) obras in loco e dos serviços externos. (1)
 - (c) preço cobrado pelo desenho da planta, supervisão e outros serviços profissionais.
 - (d) Equipamento de ensino.
 - (e) Móveis.
 - (f) Despesas imprevisíveis.
 - (g) Terreno e preços de compra.
 - (h) Parte em moeda estrangeira utilizada nos índices (a) a (f)
- (iii) Custo de pessoal estrangeiro e do treinamento no estrangeiro do pessoal nacional.
- (iv) Programas de assistência estrangeira, se houver algum.

(d) Execução

- (i) Administração do projeto: organização, pessoal.
- (ii) Desenho das plantas, supervisão da construção, métodos de compra (2) e assinatura de contrato, especificações estan - dardizadas, procedimentos e contrôles, especialmente para a escola, se foram diferentes dos dados fornecidos sob o item 6 acima.

(1) Estas estimativas de custos deveriam ser acompanhadas de explicação da medida de custo unitário utilizada na preparação das estimativas e de um esboço das especificações principais às quais se referem a unidade da medida

(2) Informa-se que já foram emitidas "Diretrizes a respeito dos métodos de compra no caso de empréstimos do Banco e créditos da IDA".

ANEXO III
 U N E S C O
 CONFERENCIA GENERAL
 15ª REUNIÓN - PARIS, 1968

PROYECTO DE PROGRAMA
 Y DE PRESUPUESTO
 PARA 1969 - 1970

Sección 1.44 - FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION

Programa	1967-1968		1969-1970	Aumento (Disminución) respecto de las cifras revisadas	
	Aprobado	Cifras revisadas		dólares	%
Programa Ordinario	475.000	475.000	600.500	125.500	26

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Proyecto de resolución 1.44#: Se autoriza al Director General a prestar ayuda a los Estados Miembros que lo pidan, a fin de que puedan obtener un financiamiento exterior, para la ejecución de sus proyectos de carácter prioritario de educación; y, a este fin:

- a) a seguir cooperando con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y con la Asociación Internacional de Fomento, según lo establecido en el Memorandum de Acuerdo firmado en junio de 1964 y modificado ulteriormente;
- b) a cooperar con el Banco Interamericano de Desarrollo, de conformidad con lo estipulado en el Acuerdo firmado en marzo de 1967;
- c) a establecer una cooperación con el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo;
- d) a facilitar servicios de asesoramiento a los Estados Miembros;
- e) a emprender estudios directamente relacionados con las actividades relativas al financiamiento de la educación.

Basado en las resoluciones 1.21 y 9.2 aprobadas por la Conferencia General en su 14ª reunión.

PLAN DE TRABAJO

a) Programa de cooperación con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (IBRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF)

La Unesco seguirá colaborando con el BIRF y la AIF según lo establecido en el Memorandum de Acuerdo firmado en junio de 1964 y modificado por mutuo consenso en julio de 1967. Este programa está destinado a prestar asistencia a los Estados Miembros en la ejecución de sus planes de desarrollo de la educación, mediante la concesión de empréstitos o de créditos destinados a sufragar los gastos de capital de los proyectos de modernización y de extensión de las enseñanzas secundaria, técnica, comercial y agrícola, y de formación de maestros de las enseñanzas primaria y secundaria.

El total de los empréstitos y créditos para proyectos de educación aprobados por el Banco hasta fines de 1967 ascendió aproximadamente a 150 millones de dólares para 15 países. De ellos, el 69% con destino a la construcción, el 28% a equipo, y el 3% a gastos de personal. Las distintas clases de enseñanza para las que se concedió ayuda financiera del BIRF-AIF se distribuyeron así: 39%, enseñanza general; 31% enseñanza técnica; 19%, enseñanza agrícola; 4%, enseñanza comercial; 7% formación de personal docente.

En los últimos años se han establecido entre la Unesco y el Banco relaciones eficaces de trabajo con un reparto de atribuciones que puede resumirse así: la Unesco se encarga principalmente de prestar ayuda a los Estados Miembros en el planeamiento de la educación (en la determinación de los proyectos aptos para un financiamiento exterior y en preparación de las peticiones de empréstitos y créditos que los países pueden dirigir al Banco; y el Banco se encarga, en cambio, de examinar las peticiones de créditos presentadas por los Estados Miembros, de decidir qué proyectos va a financiar y de gestionar los acuerdos de concesión de créditos. Se invita a menudo a los expertos de la Unesco a formar parte de las misiones que envía el Banco para evaluar proyectos y, por su lado, la Unesco invita a veces a funcionarios del Banco a formar parte de misiones de determinación o de preparación de proyectos. Puede encargarse también a la Unesco de examinar si, en los proyectos financiados por el Banco, se han logrado los objetivos que se perseguían.

De conformidad con la fórmula de distribución de gastos aprobada por ambas organizaciones con efectos a partir de 1^o de enero de 1967, el Banco sufraga el 75% del costo total de las actividades de cooperación, con las salvedades de los párrafos b), c), d) y e) de la Sección 4 del Memorandum de Acuerdo concertado entre la Unesco y BIRF-AIF; y la Unesco sufraga el 25% restante. Los costos sufragados por la Unesco se cifrarán pues en 450.000 dólares, es decir, en la misma cantidad que en 1967-1968. (Programa Ordinario: 450.000 dólares).

b) Colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

En marzo de 1967, la Unesco y el BID firmaron un acuerdo destinado a establecer un programa mixto de desarrollo de la edu

trabalho neste sentido, quando parte do programa de cooperação, necessita da aprovação do Banco. A pedido da UNESCO, e quando o permitir a disponibilidade de pessoal, o Banco indicará um membro de seu staff como conselheiro de uma missão da UNESCO encarregada desse trabalho.

O Banco enviará periodicamente missões de inquérito geral e outros tipos de missão aos países-membros, cujas funções poderiam incluir a identificação de projetos promissores em vários setores. Por solicitação do Banco, a UNESCO - como parte do programa cooperativo - fornecerá membros do seu staff ou conselheiros para trabalhar como conselheiros destas missões do Banco.

É de responsabilidade da UNESCO o projeto e construção de escolas. O Banco também tem competência para assistir os países-membros no planejamento e outros trabalhos no campo das facilidades físicas em projetos educacionais. Na medida em que a UNESCO proporcionar assistência nesse setor, de concordância com o Banco, o trabalho dos membros do pessoal ou conselheiros da UNESCO será considerado como parte do programa cooperativo.

(b) Avaliação dos projetos

O Banco responsabilizar-se-á pela avaliação dos projetos e tomará decisões de financiamento na base destas avaliações. A UNESCO, todavia, poderá providenciar, por solicitação do Banco, membros do seu staff ou conselheiros para trabalhar como peritos educacionais nas missões de avaliação do Banco. O trabalho destes peritos fará parte do programa cooperativo.

(c) Supervisão na execução (end-use supervision)

O Banco será responsável pela liberação de fundos e pela supervisão da execução da construção das facilidades físicas, da compra de equipamento e pela conservação das facilidades e dos equipamentos pertencentes aos projetos por êle financiados. Para esse fim, responsabilizar-se-á pela re-avaliação, quando necessário, segundo as especificações, ofertas e contratos assinados, para o exame de todos os documentos que se refiram ao pagamento de fundos e por quaisquer inspeções do projeto que se tornarem necessárias. A UNESCO, em casos convencionados com o Banco, tomará a responsabilidade, como parte do programa cooperativo, de verificar, pelas inspeções em campo, pela leitura de relatórios periódicos e de aconselhar o Banco sobre a viabilidade dos objetivos educacionais do projeto e sobre o cumprimento das obrigações assumidas pelo devedor. Os resultados do trabalho da UNESCO na suspensão da execução a respeito dos aspectos educacionais dos projetos financiados pelo Banco serão colocados à disposição do Banco e, em caso de necessidade de representação contra o devedor em assuntos educacionais, a UNESCO e o Banco debaterão como essa reclamação será levada em conta.

(d) Assistência técnica na execução de projetos

Em casos convencionados com o Banco, a UNESCO fará ou providenciará a supervisão necessária da assistência técnica requerida para a completa execução de um projeto financiado pelo Banco.

3. Pessoal

Convencionou-se que o programa cooperativo necessitará de um grupo de pessoas especializadas de alto gabarito dentro do Secretariado da UNESCO, dedicadas exclusiva e continuamente a esse trabalho. O Dire-

tor-Geral da UNESCO formará, portanto, tal grupo (em seguida referido para fins deste Memorandum como "Divisão de Financiamento da Educação") como um grupo identificável dentro do Secretariado da UNESCO. A UNESCO e o Banco acordarão periodicamente quanto ao tamanho apropriado da Divisão de Financiamento da Educação e sobre os tipos e as qualificações das posições que constituirão essa Divisão e o Diretor-Geral da UNESCO consultará o Banco sobre a admissão de pessoal para essa Divisão. A Divisão, embora venha a se dedicar exclusivamente aos trabalhos, a responsabilidade pelo programa cooperativo ficará a cargo do Secretariado da UNESCO e atuará exclusivamente sob a autoridade do Diretor-Geral da UNESCO.

A UNESCO e o Banco concordaram em que é desejável empregar membros regulares do pessoal da UNESCO no mais amplo âmbito praticável para os trabalhos no programa cooperativo. No entanto, é reconhecido que, vez por outra, e nomeadamente nas primeiras fases do programa, será necessário empregar membros da UNESCO que não pertencem à Divisão de Financiamento da Educação, para fins do programa cooperativo. Se a UNESCO desejar nomear um conselheiro de fora para servir como conselheiro educacional em missão do Banco, deverá consultar o Banco sobre a pessoa proposta para nomeação.

4. Acôrdos financeiros

- (a) De acôrdo com as qualificações abaixo enumeradas os custos da UNESCO relativo ao trabalho combinado neste programa, inclusive salários, emolumentos e outros benefícios e despesas com viagens da Divisão de Financiamento da Educação, de conselheiros de fora e de outros membros do pessoal da UNESCO que participam deste trabalho, vão ser divididos, até 31/12/66, em partes iguais, pela UNESCO e o Banco, até um montante-limite que será fixado de tempos em tempos por convênio entre as duas organizações.
- (b) As despesas de viagem e diárias de subsistência dos membros da UNESCO e dos conselheiros, enquanto trabalharem como membros de missões de avaliação, de inquéritos gerais, ou outras funções do Banco, serão pagas ou providenciadas pelo Banco.
- (c) A UNESCO pagará os custos gerais invisíveis (inclusive espaço) e custos diretos identificáveis (exceto como foi estabelecido nos sub-parágrafos (d) e (e)), ocasionados pela participação no programa de cooperação.
- (d) O Banco pagará os custos de trabalhos de documentação, reprodução, tradução, executados pela UNESCO em convênio com o Banco.
- (e) O custo da assistência técnica diretamente necessária à execução de programas financiados pelo Banco, inclusive verba para os custos estimados de administração da UNESCO para organizar tal assistência técnica, serão, em casos convencionados com o Banco, pagos com os produtos de financiamento ou custeados de outra forma pelo Banco.
- (f) Para os anos civis de 1965 e 1966, a verba-limite convencional, para fins do sub-parágrafo (a) acima, que deve ser repartida em partes iguais pelas duas organizações, elevar-se-á a US\$ 600,000 para 1965 e US\$ 700,000 para 1966. O Banco cobrirá o excesso de custos até 750,000 dólares em 1965 e 900,000 dólares em 1966. Custos que excedam essa margem de tolerância deverão ter a aprovação prévia do Banco.

- (g) Para o ano civil de 1964 a contribuição da UNESCO no orçamento existente não pode exceder de US\$ 75,000. Conseqüentemente, o teto combinado para 1964, para fins do sub-parágrafo (a) acima, será US\$ 150,000. Os custos da UNESCO que excedam essa verba serão reembolsados pelo Banco, sob a condição de a UNESCO não incorrer ou prometer não incorrer em custos acima de US\$... 300,000 durante o ano de 1964, sem a prévia autorização do Banco.
- (h) O Banco e a UNESCO combinarão os processos de pagamento de fundos do Banco à UNESCO e para a prestação de contas da UNESCO ao Banco a respeito do programa cooperativo.
- (i) Começando com o ano civil de 1967, os custos da UNESCO para o trabalho combinado sob o programa, como foi definido no sub-parágrafo (a), serão divididos na proporção de 25% para a UNESCO e 75% para o Banco, conforme as qualificações enumeradas nos sub-parágrafos (b), (c), (d) e (e).—A verba-limite da participação nos custos para cada biênio da UNESCO será fixada periodicamente, por convênio entre as duas organizações.

5. Relações com outras agências

É suposto que a maior parte dos projetos no setor educacional que são provavelmente considerados pelo Banco para financiamento cairão dentro do campo de responsabilidade da UNESCO. Pode, entretanto, haver casos em que, devido ao tipo do projeto implicado, ou a circunstâncias especiais, seja apropriado e desejável que o Banco entre em contato com outra agência, como por exemplo a OIT ou a FAO ou uma agência nacional, pública ou particular, para executar algumas ou todas as funções que a UNESCO normalmente executaria sob êsses convênios de trabalho. Fica estabelecido que, em todos êsses casos, o Banco consultará a UNESCO sobre a ação que pretende realizar. Fica também estabelecido que o Banco não se utilizará de outra agência para fiscalizar o trabalho da UNESCO em matéria educacional de sua competência e coberta pelo programa cooperativo.

6. Alterações e término

Este Convênio de Trabalho pode ser modificado ou suplementado em qualquer momento pelo acôrdo mútuo entre as duas organizações. Cada organização pode, depois de aviso prévio razoável, terminar o convênio, sob a seguinte condição: se o convênio fôr terminado pelo Banco, êste reembolsará a UNESCO pelas conseqüências financeiras de obrigações resultantes da interrupção do contrato do pessoal admitido para fins deste programa cooperativo. A continuação da responsabilidade da UNESCO sob êste convênio, além de 31 de dezembro de 1964, fica sujeita às decisões da Conferência Geral da UNESCO.

7. Execuções do convênio

Os acordos de trabalho estabelecidos neste Memorandum de Convênio entrarão em vigor assim que aprovados pela Comissão Executiva da UNESCO e pelos Comitês de Governadores do Banco e da IDA e assinados pelo Diretor-Geral da UNESCO e pelo Presidente do Banco e da IDA. Fica previsto que as aprovações necessárias autorizarão o pagamento pelo Banco à UNESCO - a partir de 1º de março de 1964 - das despesas feitas para fins do programa cooperativo, que teriam sido consideradas para pagamento se êsses acôrdos de trabalho se tivessem consumado naquela data.

9. Qual o nível das rendas (ingressos) agrícolas e sua distribuição? Nível de salários na agricultura? De indicações sobre a eficiência econômica de fazendas típicas nos principais ramos de produção?
10. Forneça dados sobre a população e a força de trabalho. Total (urbano e rural) na agricultura. Dê a população ativa na agricultura (se possível) por sexo, grupo etário, nível ocupacional e a atividade especial. Qual a situação de emprego e sub-emprego e desemprego?
11. Qual a disponibilidade de mão-de-obra habilitada na agricultura? Como se distribui? Até que ponto está bem utilizada? Há mais de uma escassez atual, de certos tipos, de mão-de-obra? Diferenças salariais nas várias ocupações e tendências recentes no comportamento dos salários. Uso de mão-de-obra altamente qualificada estrangeira?
12. Que instituições estatais e paraestatais se ocupam da educação agrícola? Pessoal empregado nas atividades, no ensino, na pesquisa e extensão agrícola? Pessoal trabalhando nas firmas particulares, na agricultura? Outro tipo de pessoal qualificado na produção agrícola?
13. Demanda prevista de mão-de-obra qualificada na agricultura, segundo o tipo de treinamento na estrutura do plano de desenvolvimento nacional. Dê estimativas de demanda oriunda dos serviços governamentais que participam ativamente dos programas de desenvolvimento agrícola. Forneça também estimativas de demanda oriunda de agências locais ou autônomas de programas de reforma agrária e outros projetos de desenvolvimento (irrigação, terras beneficiadas e aterros, criação de gado e projetos florestais) para os anos-metas do plano de desenvolvimento. Número e tipos de pessoal qualificado necessário cada ano para a sua implementação.

III - ESTRUTURA INSTITUCIONAL

A - SISTEMA DE EDUCAÇÃO GERAL

14. Dê breve descrição do sistema geral de educação nos níveis primário, médio, vocacional, técnicos e superior. Currículos e pessoal e material permanente disponíveis. Indique o orçamento nacional para a educação e sua distribuição por unidades orçamentárias.

B - SISTEMA DE EDUCAÇÃO AGRÍCOLA

15. Dê a descrição de toda a estrutura de educação e treinamento agrícolas, fornecendo o número de instituições em cada nível principal envolvido, isto é, nível superior ou profissional, níveis intermediários de treinamento técnico e vocacional e nível de treinamento dos agricultores. Inclua, em anexo, uma lista pormenorizada das instituições. Para cada instituição, a informação seguinte é necessária:
 - a. Cursos e currículos - Condições de matrículas. Duração e conteúdo dos cursos. Treinamento teórico e prático. Carga horária semanal. Natureza das qualificações adquiridas e comparabilidade com as demais instituições de educação agrícola, técnica ou geral do país.

cación en América Latina y más especialmente de desarrollo de la enseñanza técnica y profesional de alto nivel. Según dicho acuerdo, la Unesco prestará asistencia, a petición del BID a los Estados Miembros de la región para determinar y preparar los proyectos aptos para ser financiados por el BID y estudiarán la posibilidad de organizar reuniones y programas de formación. Además, la Unesco presentará al BID los proyectos de los Estados Miembros de ambas organizaciones, que estime apropiados.

En el acuerdo se estipula que en 1967-1968, la participación de la Unesco se limitará a los gastos generales, entre ellos los sueldos del personal de la Unesco asignado a determinados proyectos; y que, en años sucesivos, las condiciones aplicables a cada proyecto se determinarán teniendo en cuenta la experiencia adquirida en los proyectos emprendidos. Sobre esas bases se calcula, que, en 1969-1970, la participación de la Unesco en esta actividad mixta se cifrará en 50.000 dólares distribuidos del modo siguiente: 37.000 dólares para personal y 13.000 dólares para consultores y viajes. (Programa Ordinario: 13.000 dólares).

c) Colaboración con los Bancos de Desarrollo Africano y Asiático

En 1967-1968, se establecieron relaciones de trabajo con los Bancos Regionales de Desarrollo Africano y Asiático. Se tiene el propósito de que, en 1969-1970, la Unesco concierte acuerdos oficiales con ellos.

Los Estados Miembros de las regiones respectivas pueden pedir créditos o empréstitos al Banco correspondiente para el financiamiento del desarrollo de la educación ateniéndose a las normas y principios establecidos por dichas instituciones. Para ayudar a los Estados Miembros en este punto, la Unesco podrá facilitarles, cuando lo pidan, servicios de programación de inversiones en educación.

Se consigna para 1969-1970 un crédito de 20.000 dólares para sufragar esos servicios de programación de inversiones, que podrán utilizar los Estados Miembros sobre todo en la formulación de los proyectos que se propoggan someter a dichos Bancos para obtener un empréstito o un crédito con destino al desarrollo de la educación. (Programa Ordinario: 20.000 dólares).

d) Servicios de asesoramiento a los Estados Miembros en materia de financiamiento de la educación.

Los servicios de asesoramiento que la Unesco puede prestar a los Estados Miembros en materia de financiamiento de la educación son de dos clases:

La primera comprende la determinación de los proyectos prioritarios de financiamiento de la educación aptos para ser objeto de inversiones de procedencia exterior. Ello entraña un exame de los sistemas nacionales de educación y de los sectores prioritarios del desarrollo de la educación fijados por los gobiernos teniendo en cuenta los objetivos económicos y sociales sin limitarlo a los criterios formulados por una determinada entidad de ayuda. Con este objeto, la Unesco envía a los Estados Miembros que lo pidan, misiones de expertos, formadas por tres o cuatro especialistas en educación y un economista, que reunirán los datos necesarios, y cuyas recomen-

daciones se comunicarán a los gobiernos interesados.

La segunda concierne a la prestación de asistencia a los gobiernos para ayudarles a determinar con precisión los proyectos considerados como prioritarios. Los servicios se encomendarán a misiones de expertos compuestos de dos o más especialistas en educación, un economista y un arquitecto especializado en construcciones escolares. Cada proyecto se describirá con sus detalles indicando, el número y superficie de las aulas que especialmente comprenda, las normas aplicadas para fijar las superficies, el equipo y los muebles necesarios y los costos correspondientes. La descripción del proyecto puede comprender también el diseño y volumen de los edificios en relación con los planes de estudio, plantilla de personal y distribución de locales. Contendrán además una justificación detallada del proyecto en función desarrollo educativo y económico, y de su viabilidad.

Se calcula que, para poder facilitar estas dos clases de servicios a los Estados Miembros en 1969-1970 según el presente programa, se necesitará un crédito de 95.000 dólares. (Programa Ordinario: 95.000 dólares).

e) Estudio de los problemas relacionados con el financiamiento de la educación

Se pide a menudo a las misiones de financiamiento de la educación su opinión sobre determinados problemas como los relativos al costo de los planes de estudio, la proporción en que las escuelas grandes son más económicas que las pequeñas, la posibilidad de fijar un tamaño óptimo de escuela para determinados grados o tipos de enseñanza, la conveniencia de vincular un aumento de la remuneración del personal docente con el aumento de la productividad del sistema educativo, la posibilidad de que el costo unitario por alumno se relacione inversamente con las oscilaciones de la proporción alumno- maestro, etc. Los problemas prácticos de esta naturaleza, directamente relacionados con las actividades de ejecución serán estudiados por la Secretaria en cooperación con el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Esos estudios podrán no sólo contribuir a mejorar la eficacia de las misiones de financiamiento de la educación y de los expertos en planeamiento, sino que podrán redundar además en beneficio directo de los Estados Miembros para que tomen decisiones acertadas en materia de financiamiento.

Además, el estudio de problemas concretos como los mencionados y las conclusiones que formule la Conferencia Internacional sobre Planeamiento de la Educación (París, agosto de 1968) llevarán probablemente a formular orientaciones básicas e hipótesis de trabajo aplicables al financiamiento de la educación en los países en vías de desarrollo. Dada la importancia de este asunto se tiene el propósito de organizar, para 1971-1972, una reunión internacional a este respecto. (Programa Ordinario: 22.500 dólares).

Anexo IV à Tese: Sugestões para o financiamento de programas e projetos educacionais no Brasil.

Por: Ralph von Gersdorff
INEP-MEC

ROTEIRO PARA ELABORAÇÃO DE PROJETOS
DE EDUCAÇÃO AGRÍCOLA (1)

SUMÁRIO

- I - Introdução
- II - Fundamentos da economia agrícola
- III - Estrutura institucional
 - a. O sistema de educação geral e o plano de desenvolvimento;
 - b. O sistema da educação agrícola.
- IV - O projeto
 - a. Observações gerais
 - b. Obras, medidas e políticas sugeridas
 - c. Estimativas de custos
 - d. Financiamento
 - e. Organização e direção
- V - Justificação econômica

Lista de Tabelas e Anexos

(1) Tradução não oficial - extrato do trabalho "Outlines for projects to be presented for financing" (Texto preliminar), FIO/IBRD, Programa de Cooperação, FIO, Roma, set. 1967.

SUMÁRIO

1. Quem requer o financiamento? No que concerne? (que tipo de esquema?) Lugar do projeto no plano de desenvolvimento nacional e prioridade atribuída ao projeto pelo governo?
2. Onde será localizado o projeto? Quais são as características gerais do sistema educação e treinamento agrícola?
3. Quais serão as principais ações e obras? Ex. construção de instalações físicas por fornecimento de equipamento de ensino, etc. Envolve também fornecimento de utilidade pública (fora do projeto)?
4. Qual será a duração do projeto? Quais são as fases de obras planejadas? Quem irá realizá-las?
5. Qual será o custo de investimento total do projeto (em moeda corrente nacional e US\$)? Qual será a parte pagável em divisas estrangeiras? Quais são os custos operacionais e quais foram as providências tomadas para pagá-los?
6. Qual é o "produto" da educação e do treinamento planejado no momento em que o projeto esteja em plena operação? Quais as perspectivas de emprego para essa produção.
7. Qual o custo do aluno/ano? Quais as outras vantagens esperadas deste projeto?

INTRODUÇÃO

1. Qual a finalidade do projeto? Quais os principais objetivos?
2. Dê o histórico do projeto, mencionando estudos anteriores, inquéritos ou projetos que já foram completados com vistas ao projeto proposto.
3. É este projeto um pré-requisito para a implementação de um programa de desenvolvimento agrícola? Descreva as atividades que serão incentivadas por este projeto.
4. Este projeto precisa de outras atividades ou projetos complementares? Descreva os que estão estreitamente relacionados com os fins do projeto.

III - FUNDAMENTOS DA ECONOMIA AGRÍCOLA

5. Qual a importância do setor agrícola na economia nacional? Qual a importância relativa econômica da produção comercial e da produção de subsistência?
6. Qual o potencial para o desenvolvimento agrícola e o papel planejado para a agricultura no plano de desenvolvimento nacional, a curto, médio e longo prazos?
7. Breve esboço das estruturas prevaletentes do uso da terra, posse da terra e da propriedade (dados censitários, se possível).
8. Indique os diversos tipos de agricultura e sua distribuição geográfica e o nível atual das técnicas agrícolas e de uso dos insumos modernos. (Dados censitários, se possível).

O IMPACTO POLÍTICO DA TECNOLOGIA

A tecnologia é, para muitos, o bicho-papão do mundo moderno: quem a elabora ou controla teria o poder, dentro e fora dos limites nacionais, não só de decidir o ritmo e a natureza das transformações econômicas, bem como o de forçar ou vetar a adoção de determinadas estruturas sócio-políticas. Às vezes se vai mais longe: a tecnologia arrastaria seus próprios detentores para atitudes - econômicas, políticas, etc ... - que, a partir de certo grau de avanço tecnológico, não poderiam mais controlar, tornando-se aprendizes de feiticeiros.

Não há como negar a importância crescente da tecnologia, nos diversos setores da vida social. No que tange ao tema deste trabalho, podemos inclusive adiantar que os aspectos e efeitos políticos do fato tecnológico são tão ou mais significativos que os estreitamente econômicos: em particular nos países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, onde a introdução da tecnologia de vanguarda sempre representa uma irrupção exógena mais ou menos violenta, em vez de surgir como o resultado de um amadurecimento endógeno e progressivo. No entanto, há de submeter à análise crítica a idéia de uma tecnologia onipotente, a qual, sobretudo nesses países, não poderia senão constituir o principal fator de alienação da coletividade e do indivíduo.

Acreditamos que a idéia não passa de um mito. Duas razões, principalmente, contribuem à mitização do fato tecnológico:

a) é freqüentemente confundido com outros, de essência vizinha, dos quais é em parte causa e em parte efeito, mas dotados de certa especificidade e podendo, inclusive, se autonomizar mais ou menos profundamente em relação a êle. Pensamos sobretudo no fenômeno tecnocrático. Nessas condições, a tecnologia se vê creditada não só com os efeitos que gera por casualidade própria, bem como dos efeitos decorrentes de outros fatores. Pode acontecer, aliás, que tal osmose favoreça também a êsses outros fatores, que aparecem carregados, além de seu peso específico, do peso imanente à tecnologia;

b) o fato de que a tecnologia importada provém, na sua parte mais ponderável, dos USA - e significando o que significa, para os países do Terceiro Mundo, a presença econômica, política e cultural dessa Nação - é explicável que a imagem de tal presença e a da tecnologia se reforcem mutuamente, cada uma emprestando seus conteúdos à outra; e que, também, o estado atual das relações entre os USA e os países subdesenvolvidos - tais,

- b. Dados Estatísticos - Projeções, para um período de 5 anos, de aplicações com inscrições e matrículas em cada ano escolar, desercões e repetência, graduados.
 - c. Pessoal docente - Listo do pessoal docente por nível de formação. Pessoal para o treinamento de extensão e prático deve ser incluído e especificado. Oportunidades de treinamento do pessoal e dos professores. Cursos de reciclagem, em serviço. Atividades do pessoal além do ensino, isto é, pesquisa, trabalho fora da escola, serviço público. Salários do pessoal e perspectivas de carreira em comparação com outros ramos de serviço agrícola e público.
 - d. Instalações - Localização da instituição em relação à sua função (p. ex.: proximidade de estações experimentais, públicas e privadas), proximidade de instituições educacionais e agências de extensão. Alojamento residencial e prédios para o ensino, qualidade e capacidade. Material permanente, inclusive equipamento e maquinaria para o treinamento teórico e prático: recursos audio-visuais, bibliotecas, livros didáticos, laboratórios, oficinas, equipamento agrícola, campo experimental. Material para treinamento externo, para visitas de estudo, fazendas, mercado, cooperativas, usinas de beneficiamento, colonização, etc.
 - e. Alunos - Origem social. Situação financeira dos alunos e de suas famílias. Recrutamento para cursos sobre agricultura e razões de fracasso em atrair número adequado de alunos (se for o caso). Cuidados físicos e sociais para o aluno. Férias. Perspectivas de emprego quando completado o treinamento.
 - f. Financiamento - Investimentos na instituição - passados e previstos e o orçamento anual corrente, indicando as fontes dos fundos e assistência técnica.
16. Há programas de treinamento de agricultores? Número anual de agricultores atendidos pelo serviço de extensão ou que tenham assistido cursos práticos sobre agricultura.
17. Quais as principais características do plano de desenvolvimento da educação agrícola? Projeções da produção das instituições da produção agrícola nos diferentes níveis e especialidades.
18. Balanço da demanda projetada de mão-de-obra qualificada e da produção das instituições de educação agrícola. Quais os equipamentos de ensino agrícola adicionais requeridos?

IV - O PROJETO

A - OBSERVAÇÕES GERAIS

19. De que trata o projeto? Onde se localiza e qual a sua área de influência? Qual a sua duração?
20. Quais as instituições responsáveis pela execução e administração do projeto?
21. Quais os setores ocupacionais diretamente afetados pelo projeto? Em que medida serão afetados? (maiores padrões de treinamento, maior produção de graduados, currículos mais especializados).

B - OBRAS, MEDIDAS E POLÍTICAS PROPOSTAS

22. Quais as novas políticas a serem adotadas para melhorar o sistema de educação agrícola? Afetarão as escolas já existentes? Qual a sequência das medidas a adotar: organização interna da escola, cursos, pessoal, alunos, trabalhos no campo?
23. Para cada uma das instituições ou grupos de instituições similares propostas no projeto, dê dados educacionais sobre:
 - a. o programa acadêmico, objetivos escolares, duração dos programas, e ano letivo, número de candidatos (matrícula), padrões mínimos para o processo de admissão e seleção? horas de aula por semana; currículos; tamanho das salas e turmas; métodos didáticos; conteúdo prático do ensino; condições para a promoção e graduação; qualificações atribuídas; biblioteca; disponibilidade e fontes de livros didáticos e de equipamento de ensino.
 - b. Corpo docente: insumos, produto e matrícula em cada programa acadêmico em tempo integral, curso noturno e outras aulas em tempo parcial, nos 5 anos passados e no ano vigente (se se trata do programa de extensão); projeção ano a ano, durante o desenvolvimento até o término; discriminados, se possível, externato de internato, sexo, fontes regionais onde se aplicam.
 - c. Origem dos alunos: preparação para a escolarização, controles requeridos para tal escolarização.
 - d. Origem dos professores: números, qualificações e disponibilidade para enfrentar o desenvolvimento proposto.
 - e. Bases para a distribuição geográfica das escolas propostas.
 - f. Administração da escola.
24. Para cada instituição ou grupo de instituições similares propostas pelo projeto, dê as seguintes informações sobre o equipamento:
 - a. localização: critérios para a implantação de novas escolas;
 - b. arquitetura: Primeiro: relação das acomodações necessárias, com o detalhamento suficiente para estimativas de custo realistas. Segundo: breve descrição do terreno (ou terrenos) escolhido, incluindo a área, e de preferência com a planta do terreno. Terceiro: descrição geral das instalações necessárias a utilização dos serviços públicos e volume de trabalhos no terreno, em suficiente detalhe para estimativas realistas;
 - c. lista do equipamento de ensino a ser obtido (oficinas, laboratórios, gado e animais domésticos, equipamento agrícola, livros, etc.);
 - d. lista de móveis a serem adquiridos.
25. Estabeleça um cronograma para a feitura da planta, a construção e o equipamento da escola. O esquema deve também indicar outros atos essenciais relacionados com a execução do projeto, tais como: recrutamento de conselheiros da educação, planejadores, professores estrangeiros, etc., necessários as atividades legislativas ou administrativas, a aquisição dos terrenos e contratos com outras agências externas envolvidas no projeto.

C - ESTIMATIVAS DE CUSTO

26. Para cada instituição ou grupo de instituições similares sugeridas no projeto, fornecer os seguintes dados:

1 - Custos de investimento, incluindo:

- a. Construção de prédios, inclusive serviços internos;
- b. obras nos terrenos e uso de serviços públicos;
- c. remuneração para os trabalhos de desenho, plantas, supervisão e outros serviços profissionais;
- d. equipamento de ensino;
- e. moveis;
- f. gastos imprevisíveis;
- g. emolumentos para aquisição de terrenos e outros bens;
- h. parte pagavel em divisas estrangeiras para os itens (a) a (f).

2 - Custos anuais correntes, inclusive os salários, material, de ensino e outros custos correntes da manutenção dos prédios e equipamentos.

3 - Custo do pessoal estrangeiro e do treinamento do pessoal no exterior.

4 - Programas de assistência financeira, se existirem.

D - FINANCIAMENTO

27. Qual o custo total do projeto? Qual a parte pagável em divisas estrangeiras? A quem compete a parte nacional do financiamento?

E - ORGANIZAÇÃO E DIREÇÃO

28. Dê uma descrição completa do departamento ou da agência pública responsável pela execução e administração do projeto. O projeto está adequadamente organizado para realizar o seu trabalho? Tem ele pessoal em numero e qualificação suficiente? Quais as providências tomadas para um aumento futuro de pessoal?

29. Como serão executadas as medidas relativas aos aspectos educacionais do projeto (ver parágrafo 23 (a) ?

30. Como serão realizados os trabalhos de construção?

31. Há necessidade de assistência técnica para os aspectos educacionais ou de construção? Por quanto tempo? Descreva o tipo e a duração da assistência técnica estrangeira.

V - JUSTIFICAÇÃO ECONÔMICA

32. Dê os custos do aluno/ano e descreva os benefícios que o projeto pode oferecer (o que aconteceria se o projeto não fosse realizado)?

LISTA DAS TABELAS E DOS ANEXOS (1)

1. Dados do censo sobre uso das terras, tamanho das propriedades agrícolas e tipos de agricultura, por região.
2. Estatísticas sobre a mão-de-obra na agricultura.
3. Ocupação dos discentes em serviços agrícolas e relacionados com a agricultura: instrução, pesquisa e serviços de extensão.
4. Estatísticas educacionais por nível de ensino.
5. Estatísticas de educação agrícola: se possível, também por tipo e níveis de educação. Lista das instituições, número de matrículas nos diferentes tipos de escola e nos diferentes níveis de educação. Fluxo de alunos influxo, produção e deserções. Número de graduados por ano. Tendências. Duração dos cursos, diplomas conferidos.
6. Estimativa da demanda futura total e do fornecimento de técnicos.
7. Dados estatísticos atuais e projetados da instituição em estudo, incluindo o fluxo de estudantes no momento da maturidade do projeto.
8. Estimativa dos custos do projeto.

(1) Esta lista não é obrigatória ou completa e é dada apenas para ilustrar o tipo de dados detalhados que eventualmente serão exigidos.

ao menos, como estão sendo percebidas por êstes últimos - contribua para dar um matiz negativo, quase diabólico, à tecnologia. Esse matiz, por sua vez, lhe reforça a potência, fazendo-o aparecer como a principal ameaça ao desenvolvimento das populações da Ásia, da África e da América Latina. Daí slogans poderosos, do tipo: "Não se deve confundir o desenvolvimento de uma região como o das populações que nela vivem".

Essas confusões deixam entrever que o problema das relações entre tecnologia e política não é tão simples como parece à primeira vista. Por outro lado esse problema não pode ser examinado no abstrato, embora existam certas relações fundamentais - isto é, válidas para qualquer país - entre os dois polos: sôbre êste pano de fundo, há também relações específicas, conforme se trate de países hiperdesenvolvidos, desenvolvidos, em vias de desenvolvimento ou radicalmente subdesenvolvidos. Lidamos, pois, com dois temas, embora estreitamente vinculados e difíceis de serem tratados separadamente:

- a) Qual o impacto político geral da tecnologia ?
- b) Qual o impacto político particular da tecnologia - nacional e alheia - em tal ou qual categoria de países ?

Antes, porém, de tentar responder a essas indagações, temos de buscar definições mais rigorosas e mais objetivas da tecnologia e das noções correlatas. Esse trabalho preliminar nos permitirá, aliás, vislumbrar as respostas: ao discriminar, por exemplo, as noções de tecnologia e tecnocracia - e medir o significado político desta última -, teremos, por subtração, alguma idéia do peso político do fato tecnológico. Embora, se refira, sobretudo, às relações gerais entre tecnologia e política, em primeira aproximação, enfocará às vêzes, relações mais específicas, na medida em que procuraremos, simultâneamente, distinguir o significado político da tecnocracia, do capital financeiro, etc ... segundo os países desenvolvidos ou subdesenvolvidos.

*

*

*

A TECNOLOGIA E OUTRAS NOÇÕES

I. Por tecnologia, ou saber tecnológico, entenderemos, num ramal qualquer de atividade, a massa dos conhecimentos científicos práticos disponíveis, sendo levada em conta, também, a capacidade maior ou menor do ramal em aprofundar e desenvolver tais conhecimentos.

Tal definição, na verdade, parece confundir-se com a da própria ciência. Não é esta prática por essência? Qual é a marca fundamental da objetividade científica, senão a possibilidade de, a partir do conhecimento das leis da natureza e do comportamento humano, agir sobre a realidade, transformá-la? A própria divisão da tecnologia em "pesquisa fundamental", "pesquisa aplicada" e "desenvolvimento" (1) parece significar, à primeira vista, que a totalidade das pesquisas científicas é abrangida sob o conceito de tecnologia. Não haveria, pois, ciência "pura", e sim conhecimentos todos práticos, mas cuja utilização interviria em momentos mais ou menos distantes da entrega do produto ao consumidor ou da realização da operação final.

Dois matizes, porém, impedem a identificação total entre ciência e tecnologia:

a) embora toda ciência verdadeira seja, direta ou indiretamente, "voltável" para a prática, isso não quer dizer que seja, de fato, "voltada": pode-se fazer ciência, não só nas matemáticas ou na sociologia, como na física ou na química, sem se pensar em aplicações; estas, apesar de constituir a virtualidade, o horizonte permanente da pesquisa, podem se atrasar consideravelmente em relação àquela (anos, às vezes décadas). Nessas condições, há lugar para conhecimentos científicos "puros", pelo menos no momento da sua formulação;

(1) Num artigo de "The Economist" ("Investigación Científica", Edición para América Latina, 29/12/1967), encontramos a seguinte definición "de lo que la OCDE (Organización de Cooperación e Desenvolvimento Económico) llama desarrollo o procesamiento": reside no "uso de los resultados de la investigación básica y aplicada con vistas a crear nuevos y útiles materiales, productos, sistemas, procedimientos, etc ... o a mejorar los existentes" (p. 37).

b) mesmo dentro da ciência "voltada" para a prática, deve-se estabelecer uma distinção entre a ciência cujas proposições teóricas e dados factuais podem ser utilizados pela prática industrial, comercial, política, etc ...; e a ciência que, enquanto tal, já constitui uma prática, no sentido de que por um lado, as transformações que torna possíveis representam o objetivo explícito do desenvolvimento dessa ciência e que, por outro lado, essas transformações decorrem direta e visivelmente do avanço científico (1). No primeiro caso, pelo contrário, a conexão entre teoria e prática, embora fecunda para esta última, é frouxa, já que o aproveitamento da teoria é flexível. Pode-se tirar dela isso ou aquilo, mas também deixar muita coisa de lado; sobretudo a teoria - como acontece principalmente em relação às ciências sociais - pode ser invocada por práticas diferentes, não raro contraditórias. (2).

Reservaremos, pois, o termo "tecnologia" para a ciência que possui um caráter "praxeológico" nítido: ou seja, que não é apenas orientada, mais ou menos vagamente, para a prática, mas é momento ou aspecto de uma praxis - de uma intervenção organizada e sistemática na realidade, cujos aspectos estão lógicamente e estreitamente concatenados entre si. Nesse sentido nem toda ciência é tecnologia, o que não quer dizer que esta se reduz à ciência aplicada ou ao "processamento": já assinalamos a existência de uma pesquisa tecnológica fundamental. O importante é que todo saber tecnológico, fundamental, aplicado, ou de processamento desemboca diretamente sobre uma transformação do mundo - natural ou social: "diretamente" não sendo forçosamente "imediatamente", como ocorre em particular no caso da pesquisa fundamental, que só através de muitos intermediários se cristaliza em produtos acabados. A noção de tecnologia pode abranger, assim, toda e qualquer espécie de ciência, desde o saber mais humilde, saber artesanal, até as construções mais sofisticadas da química ou da biologia contemporâneas, conquanto evidenciem um aspecto técnico intrínseco, e não apenas a possibilidade de aplicações práticas laterais ou equívocas.

Por outro lado, devemos distinguir entre um aspecto estático (o volume atual dos conhecimentos) e um aspecto dinâmico (o dinamismo capaz

-
- (1) O que não exclui, é claro, que o progresso tecnológico possa ter outras consequências mais ou menos indiretas: pode constituir o trampolim de descobertas imprevistas ou indesejadas; a reflexão em profundidade sobre esse progresso pode alimentar novas teorias científicas, novas sínteses filosóficas.
- (2) O que talvez signifique - como veremos no que diz respeito às "ciências administrativas" - que as ciências sociais não são plenamente ciências, ou, pelo menos, ainda não alcançaram a maturidade.

de prolongá-los e multiplicá-los) da tecnologia. É claro que entre os dois aspectos não existe, forçosamente, um rigoroso paralelismo. Circunstâncias excepcionais (a vinda provisória de técnicos de fora, a compra de um material de equipamento de alto teor tecnológico, etc ...) podem favorecer um país em conjunto, ou algumas das suas atividades: se não houver, porém, uma tradição cultural e científica capaz, não só de assimilar inteligentemente (o que é relativamente fácil), mas também de utilizar em benefício de novas invenções os conhecimentos importados (incorporados em certos objetos, ou veiculados por técnicos), o nível tecnológico permanecerá baixo. A compra pelo Brasil, no início do século, dos mais modernos encouraçados da época, não parece ter deixado rastros significativos na história da tecnologia marítima brasileira. Inversamente, embora mais raramente, a tecnologia "dinâmica" pode superar a "estática": depois de uma guerra, por exemplo, quando os cientistas de um país vencido não dispõem, momentaneamente, de laboratórios, equipamentos, créditos (pelo menos em seu país), não conseguindo, pois, atualizar e concretizar a longa tradição da qual são portadores.

2. Não acreditamos que o desenvolvimento da tecnologia, assim definida, seja apenas um aspecto - o rastro por assim dizer, da expansão do capital financeiro, nos países em que este atua como variável independente ou semi-independente (1). Essa tese, todavia, é frequentemente sustentada. Tanto nos críticos como nos apologistas do capitalismo, ela significa:

a) que o principal input do progresso tecnológico é o capital financeiro;

b) que o principal output do progresso tecnológico é o reforço do capital financeiro. Este, pois, seria simultaneamente o motor e a causa final da tecnologia.

Na verdade, tal correlação estreita está longe de ser demonstrada, mesmo nos países de capitalismo agressivo. Limitar-nos-emos ao único exemplo dos USA:

a) por definição, o progresso tecnológico tem como causa imediate a injeção de capital, mas neste particular, não há nenhuma diferença entre os USA e o resto do mundo, entre países capitalistas, socialistas e subdesenvolvidos;

(1) O que, hoje em dia, não pode mais excluir da discussão os países socialistas.

b) entre as causas mais remotas pode constar também o capital - entendido desta vez não de modo puramente contábil, como dinheiro aplicado à economia, mas como poder financeiro mais ou menos autônomo. É evidente que a atuação desse capital é decisiva nos USA. Mas, mesmo lá, esse input não é tão decisivo, para a expansão da tecnologia, quanto certas macro-decisões governamentais, de tipo político ou político-militar: manter o leadership mundial dos USA; pôr em xeque o comunismo em determinadas áreas; manter uma liderança de prestígio na corrida espacial; criar as condições da "Grand Society", etc ...

Poder-se-ia, é verdade, sustentar que essas macro-decisões, por sua vez, não são senão a superestrutura, o produto da pressão subjacente do grande capitalismo em expansão; não haveria nenhuma autonomia do nível político em relação ao nível econômico, caracterizado no caso pelo domínio das grandes empresas. De fato, num país com back-ground tecnológico consolidado, o volume de investimentos já realizados só pode ser produtivo, frente à concorrência nacional ou estrangeira, se a tecnologia implantada for constantemente ampliada e renovada. Assiste-se a uma obsolescência precoce dos equipamentos. O capital, portanto, "arrasta" a tecnologia.

Reciprocamente, porém, a tecnologia arrasta o capital - como se vê nos Estados Unidos, onde as numerosas agências públicas, corporations e Universidades encarregadas dos programas de pesquisa fundamental e aplicada mantêm entre si uma constante emulação (1), cujas motivações não se prendem, apenas, a imperativos econômicos (ou político-econômicos, no caso das agências estatais e paraestatais): um "clima tecnológico" se criou, fazendo com que o progresso tecnológico seja em parte autopropulsado: devorador, pois, de capital, público ou privado. Essa "interdependência dialética" entre a tecnologia e o capital, nos altos estágios do desenvolvimento, contraria, pois, a ideologia do economicismo vulgar - segundo o qual a expansão da tecnologia não passaria de um ersatz da expansão do imperialismo econômico. Isso permite falar de uma influência específica do fato tecnológico, em que pese à dificuldade teórica e prática, de considerar essa influência isoladamente da do capital financeiro. Dificuldade particularmente grave nos países capitalistas (mas não exclusiva deles), onde este capital age de maneira em grande parte autônoma.

(1) Ver o artigo "La Science et la Technologie Américaine" em "Le Monde", de 13/1/1968.

Há, finalmente, de assinalar que, lá mesmo onde a tecnologia é variável sobretudo dependente, o capital financeiro não é sempre a variável independente exclusiva, ou preponderante. Isso é evidente na área da concorrência internacional: grande parte dos programas espaciais, atômicos, eletrônicos, etc ... tem significado político ou político-econômico, não apenas econômico. Analisaremos adiante o peso dos fatores propriamente políticos, nas suas vinculações com a tecnologia. Por enquanto, queremos apenas destacar que o capital financeiro, mesmo quando sua atração é decisiva (tão ou mais estratégica do que a influência dos fatores políticos), não é o "dono" da tecnologia, (ou melhor: é o "dono", mas não o "senhor" - ou seja, não controla unilateralmente o ritmo de expansão da tecnologia), havendo interdependência dialética entre ambos.

3. Tampouco se deve confundir tecnologia e tecnocracia. O tecnólogo não é, ipso facto, o tecnocrata, e inversamente. Embora aquele seja cientista prático, e essa praticidade - em se tratando de tecnologia razoavelmente ou muito adiantada - implique sua integração numa máquina administrativo-financeira pública ou privada, ele não é, como tal, responsável pelo funcionamento da máquina. O responsável é o administrador ou o político-administrador, que, em alguns casos, chega a ser rotulado de tecnocrata. Vejamos o conteúdo dessa noção.

A idéia de tecnocracia evoca a do governo racional de uma grande empresa ou do Estado:

a) não há tecnocracia onde a máquina administrativa não apresenta um certo grau de complexidade interna e externa (ou seja, nas suas relações com outras entidades congêneres). A figura do tecnocrata tem surgido, por um lado, com a grande indústria e, por outro lado, com a multiplicação e o aprofundamento das atribuições do Estado: para, exatamente, coordenar um grande número de funções, fiscalizar seu andamento e planejar-lhes o andamento futuro. O tecnocrata encontra no planejador seu "tipo ideal" weberiano (1);

(1) Há de distinguir, todavia, entre o organizador e o planejador propriamente dito: o primeiro dedica-se à elaboração ou ao aperfeiçoamento das estruturas do Estado, de grande empresa, etc ..., e à definição das suas relações com as estruturas de outras entidades; o segundo equaciona as metas a curto, médio ou longo prazo, que, dentro das estruturas e a partir delas, podem ou devem ser alcançadas.

Na prática, a distinção entre as duas figuras não corresponde à pureza dos tipos ideais. Com efeito:

a) organizador e planejador não de trabalhar em estreita colaboração;

b) muitas vezes, o planejamento precede a organização - ou seja, as novas estruturas estão desenhadas em função, parcial ou totalmente, das metas a atingir; neste caso pode-se falar de um planejamento da própria organização, ou da organização como aspecto ou etapa do planejamento.

Nessas condições, a figura mais corrente é a do "organizador-planejador", com predominância de um ou outro polo.

a) uma forte tradição burocrática pre-tecnocrática no setor público. Essa tradição herdada de Napoleão e, mais remotamente, do Antigo Regime, se prende, por sua vez, a uma tradição centralizadora, que não nos cabe estudar aqui;

b) certa morosidade do crescimento espontâneo da tecnologia - ou melhor, do complexo tecnologia-capital financeiro -, à diferença do que ocorre em alguns países anglo-saxônicos, na Alemanha e, talvez, na Suécia. O que motiva o apelo a um impulso exterior, no caso o do Estado. Daí a importância do planejamento central, dificilmente compreensível para os americanos, para quem a célula do planejamento se situa no nível da empresa (1). Daí também certa inversão cronológica entre o tecnólogo e o tecnocrata: enquanto aquele, nos países de capitalismo dinâmico dá impulso a este, que só aparece quando a expansão e a diversificação já alcançadas pela civilização industrial o produzem, por assim dizer, naturalmente, a função do tecnocrata - sobretudo do tecnocrata "central", do Commissariado do Plano - é, pelo contrário, na França, de colaborar decisivamente ao advento dessa civilização. Sem dúvida, a tarefa do planejador é facilitada - foi facilitada desde o primeiro plano (Plano Monnet), em 1948 - pelo acervo tecnológico importante do qual dispõe a economia francesa. Mas, pela falta de um capitalismo vigoroso, esse acervo não pôde se renovar, se desenvolver, enfim se "manter em órbita" independentemente de uma intervenção e de uma orientação enérgicas do Estado.

7. Há de supor que este último aspecto da situação francesa não é excepcional: caracteriza provavelmente a maior parte dos países socialistas e a quase totalidade dos países em vias de desenvolvimento. À diferença do que ocorre nas coletividades onde a relativa espontaneidade do desenvolvimento faz com que o problema seja o da adaptação das instituições do Estado às mudanças que se verificam na Sociedade, a dificuldade, aqui, é de definir, provocar ou acelerar consideravelmente a própria mudança. Daí a crítica, já evocada, dirigida por Touraine ao livro de Crozier, "Le Phénomène Bureaucratique". Nessa obra, como nas de S. Lipset, E. Shils, K. Davis etc ..., postula-se, implicitamente, que a variável fundamental é a mudança

(1) O que não significa que o funcionamento da economia americana seja anárquico. Pelo contrário, a racionalidade do comportamento das micro-unidades (muitas vezes macro-unidades: por exemplo, a General Motors), auxiliadas por uma verdadeira frota de computadores, permite uma previsão razoável do comportamento das outras, em várias hipóteses. Nessas condições, não há nunca surpresa absoluta, mas adaptação prévia e recíproca das unidades econômicas, o que dispensa a elaboração de um plano central - ou então o reduz à formulação de algumas grandes linhas diretrizes.

b) nessas condições, a atividade do tecnocrata é, quase por definição, baseada na racionalidade, real ou suposta. Tal racionalidade contrapõe-se ao comportamento empírico, misto de intuição e rotina que pode ser mais ou menos adequado à direção de pequenos ou médios grupos e empresas; ou, eventualmente, à direção de uma grande entidade ou coletividade, quando as atividades coordenadas não comportam senão uma fraca diferenciação interna (caso da sociedade tradicional, por exemplo, seja qual for seu volume), ou quando o controle diz respeito, apenas, a uma parte ou um aspecto superficial dessas atividades (caso da supervisão exercida pelo Estado sobre a economia liberal, no século XIX). Contrapõe-se, igualmente, ao comportamento inspirado do "grande político" tipo De Gaulle, pelo fato de que o governo de uma máquina administrativa complexa implica em continuidade, sentido das minúcias, dosagem de inúmeros elementos na elaboração das decisões importantes, etc ..., aspectos que não se coadunam com a imagem do personagem "carismático". O que não quer dizer, é claro, que este último não possa utilizar e impulsionar o trabalho dos tecnocratas, no sentido, si multaneamente, de conseguir um certo back-ground de racionalidade para decisões que, no seu âmago, permanecerão pessoais, senão irracionais; e de dar um suporte logístico às decisões uma vez tomadas, permitindo maximizar seu impacto. Mas o tecnocrata, como tal, não é o inspirado (ou quando chega a sê-lo, não é mais tecnocrata): sua atuação ou se situa no âmbito dos meios, ou, quando alcança o da idealização dos fins, não diz respeito, de modo geral, aos fins últimos. Decide, não sobre a legitimidade da expansão da civilização industrial, mas sobre a política concreta de expansão da firma Ford ou Volkswagen. Às vezes, é verdade, na carência de uma tomada de posição por parte dos políticos, ou da opinião pública, pode assumir a responsabilidade daqueles fins últimos, ou penúltimos: deve-se adotar uma tecnologia labour ou capital intensive, para o conjunto da indústria? Deve-se deixar crescer as cidades, ou reter o máximo de população no campo? Assim mesmo, sensível aos inúmeros aspectos do problema em foco, esforça-se por determinar a soma algébrica deles todos - da qual a decisão final deveria ser a expressão, em vez de ceder à inspiração do momento.

4. Mas nessas condições não poderia o tecnocrata - em particular o especialista de organização e métodos - ser considerado uma variedade do tecnólogo? Não é ele o possuidor da ciência da administração - quem a elabora, ou, pelo menos, nela se alicerça? O extraordinário êxito da tecnocracia pública e privada norte-americana, em esculpir a fisionomia da sociedade industrial (1), nos USA e em outros países, parece evidenciar ês-

(1) A atuação da tecnocracia, nos USA, talvez seja mais importante do que a do capital financeiro e a da tecnologia baseada nas ciências exatas: ver, em particular, "O Desafio Americano", de Jean-Jacques Servan-Schreiber.

se caráter científico. O organizador desempenha hoje, na expansão das sociedades industriais, o papel-chave que foi o do engenheiro até a II Guerra Mundial. Bem sabemos, porém, da dificuldade em admitir uma "ciência (s) da administração", ou "ciência (s) da organização". Não que as proposições relativas à organização não possam alcançar um certo rigor. Não são arbitrárias, subjetivas. Sua seriedade e sua operacionalidade se reforçam constantemente com a expansão das escolas de administração, públicas e privadas, e o desenvolvimento da pesquisa nesse setor. Todavia, não temos aqui ciência no sentido exato da palavra, na medida em que as soluções aventadas para tal ou qual tipo de situações não são mais do que plausíveis para o caso, nunca chegando a ser demonstráveis (1). Há de salientar, também o "êxito" de uma solução administrativa pode dificilmente ser comprovado: não teria acarretado outra solução resultados ainda melhores? E ainda: podem os próprios critérios do êxito ser integralmente definidos, "formalizados" a priori, o que permitiria uma comparação científica entre esses critérios e tal ou qual tipo de solução ou os resultados empíricos de sua aplicação? É claro que não. As "ciências da organização" são, quando muito, "quase ciências".

O caso da França gaullista é ilustrativo, neste particular. A capacidade de trabalho, a solidez das informações em que seus tecnocratas fundamentam suas sugestões ou decisões - tudo isso é indiscutível. Pode-se também admitir que, graças à sua atuação, a França é razoavelmente administrada. Ninguém, porém, poderia afirmar que a tradição centralizadora - e também de predominância da esfera pública sobre a esfera privada - que, ainda hoje, orienta a tecnocracia francesa, seja a solução para os problemas administrativos (2) franceses: mesmo levando-se em conta as peculiaridades históricas francesas - ou seja, usando a "razão sociológica", não uma razão abstrata e intemporal -, não se pode demonstrar terminantemente que esses problemas não receberiam um tratamento melhor a partir de outros métodos (3).

Mas, é também difícil demonstrar que, para a França, os métodos franceses não são os melhores. A discussão, em 1964, entre Michel Cro-

(1) Por diversas razões, no mérito das quais não podemos entrar aqui. Uma delas é o hiato que sempre subsiste, entre a generalidade das soluções propostas - apesar do grau de pormenorização e refinamento a que podem chegar - e a singularidade histórica do caso que há de enfrentar.

(2) Ou melhor, os aspectos administrativos dos problemas econômicos, educacionais, militares, sociais, no sentido geral, etc ...

(3) Por exemplo, métodos a meio caminho entre os franceses e os americanos, dando maior ênfase às iniciativas locais e privadas.

zier (1) e Alain Touraine (2), é reveladora: enquanto o primeiro, até certo ponto atraído pelos métodos e técnicas de gestão norte-americanos, considera como patológico o "fenômeno burocrático" francês, a dificuldade do diálogo entre os vários escalões da administração, a incapacidade dos mais altos em delegar qualquer responsabilidade, a retração dos estados médios e inferiores etc ..., o segundo insiste sobre o que houve de positivo (3) na tradição colbertiana, napoleônica (4), para uma coletividade que, no nível da "sociedade civil" (entendida em termos hegelianos), não possuía as condições do seu próprio erguimento e unificação.

5. Isso permite reduzir um pouco o hiato que, desde Saint-Simon, Cournot, Weber, Burnham etc ..., muitos analistas acreditam existir entre política e administração (5). Sem dúvida, linhas acima, salientamos a diferença dos níveis em que atuam, respectivamente, o político e o tecnocrata: as decisões do político são, em geral, mais abrangentes, mais "macro". Mas, por um lado, trata-se apenas do caso geral. Por outro lado, diferença de nível e, até certo ponto, diferença de estilo (6) não significam uma diferença radical, como a que os autores acima pretendem existir entre as soluções políticas, que, sendo arbitrárias (segundo eles), seriam sempre diversas para um mesmo caso e "a" solução tecnocrática que, justificada racionalmente (segundo eles), teria de ser unívoca.

O Prof. Nelson de Mello e Souza aponta a semelhança, a quase identidade entre o Plano Trienal elaborado pela equipe Celso Furtado em 1962

- (1) Ver, em particular, "Le Phénomène Bureaucratique", Editions du Seuil, 1964.
- (2) Ver a crítica que Touraine fez do livro de Crozier, numa nota da revista Sociologie du Travail, "Le Rationalisme libéral de Michel Crozier", 1964, nº 2 (avril-juin), páginas 188-197.
- (3) E poderia ainda haver de positivo, não só na França, mas em certos países em vias de desenvolvimento.
- (4) E, até certo ponto, na tradição prussiana, particularmente bismarckiana. A semelhança entre o ethos napoleônico (levando-se em conta os dois Napoleões, o primeiro e o terceiro) e o ethos bismarckiano, constitui, aliás, um dos temas favoritos de Helio Jaguaribe.
- (5) O artigo do Prof. Nelson Mello e Souza, "Tecnocracia e Nacionalismo", na Revista de Administração Pública, 2º semestre de 1967, pgs. 71-108, é, a esse respeito, muito elucidativo. Nós mesmos incidimos nessa dicotomia, contrapondo com bastante rigidez, em "O Fato Político", administração e governo.
- (6) O político sendo mais empirista - quer se trate do empirismo da intuição (Churchill, De Gaulle etc ...), quer se trate do empirismo da rotina; e o tecnocrata, conforme vimos, invocando uma racionalidade fundamentada no saber.

e o PAEG do Ministro Roberto Campos: não constitui essa consonância, em que pese à oposição dos contextos ideológicos, a prova que, em relação à determinado assunto, se fôr convenientemente delimitado e equacionado, os técnicos falam uma linguagem comum, que se confunde com a voz da própria Razão ? (1). Mas, na verdade, em relação a decisões de importância capital, não se verifica nenhuma univocidade das soluções tecnocráticas. O atual exemplo das discussões infundáveis entre técnicos de alto gabarito, sobre a oportunidade, ou não, de uma volta ao padrão-ouro; a necessidade ou não de uma desvalorização do dólar em relação ao ouro, etc ...; os direitos de saque internacionais, etc ..., tudo isso evidencia a impossibilidade de equiparar a razão tecnocrática à razão científica. Quando - como no caso apontado por Nelson de Mello - verifica-se uma certa identidade entre as soluções propostas por tecnocratas de correntes políticas opostas, isto não testemunha a objetividade e a neutralidade da tecnocracia, em contraposição às vociferações divergentes dos ideólogos: significa, apenas, que, dentro de determinada constelação sócio-político-econômica, há lugar para um consenso em torno de objetivos mínimos, cuja idealização e concretização não implicam uma tomada de posição em relação aos objetivos últimos. No tocante a êsses objetivos fundamentais, o tecnocrata não deixa de fazer uma opção política, como qualquer homem: mesmo que tenha de esperar, muitas vezes indefinidamente, por seu triunfo. Quando muito, é mais cauteloso do que o comum dos mortais, na medida em que se dedica à elaboração de soluções pouco controversas, que poderão servir, em seguida, de back-ground comum para políticas diferentes, ou mesmo opostas (2).

(1) Pondera Nelson de Mello, no artigo citado: "Os intérpretes viciados pela ótica ideológica não têm conseguido até hoje explicações convincentes sobre o porque das evidentes analogias entre o Plano Trienal e o PAEG. Para os ideólogos, Campos é direitista, usufrutuário do reacionarismo militarista desencadeado em março de 64; Celso é esquerdista, banido e punido pelos militares e atualmente no exílio político. À luz da polaridade ideológica, seria impossível a existência de qualquer tipo de sincronia entre o seu Plano e o PAEG de Campos. Mas a verdade parece outra como brilhantemente demonstrou Gilberto Paim, em artigo técnico no "Correio da Manhã" (pág. 54). As semelhanças de enfoques, soluções e programas são evidentes". O artigo de G. Paim, a que se faz referência é "Estruturalismo e Monetarismo", Correio da Manhã, Rio de Janeiro, 9 de abril de 1967, pág. 2, 2º caderno.

(2) Quem não concordaria com a expansão da Eletrobrás, a estruturação do mercado de capitais, o desenvolvimento do capitalismo agrário (ou de alguma dose desse capitalismo), para citar alguns exemplos frequentemente invocados por Gilberto Paim e a sua equipe ? Mas a controvérsia renasce adiante, quando se trata de determinar a destinação final desses empreendimentos todos, que, por "macro" que sejam, não passam de meios ao serviço de uma civilização cuja definição exata está ainda em suspenso.

O tecnocrata, aqui, fica distante não só do cientista (das ciências exatas) e do tecnólogo, assim como do prático comum. Este pode chegar a uma maneira de perfeição, dentro das limitações institucionais ou retineiras do seu ofício. Um agente dos correios, é "perfeito" na medida em que satisfaz integralmente a normas burocráticas que não fixou - pouco importando que essas normas sejam ou não funcionais em relação aos objetivos que pretendem servir. Um artesão atinge essa mesma perfeição pelo respeito escrupuloso a modelos ou exigências pre-estabelecidas. No caso do tecnocrata, a coisa já é diferente. Com efeito, quando toma macro-decisões ou sugere decisões de nível intermediário - e, mais ainda, ao se tratar de macro-decisões - ele não encontra normas pre-estabelecidas (1). Tem de elaborar as próprias normas (2) da organização coletiva - no tocante à produção e à distribuição de bens e valores de toda a ordem. Ora, essa elaboração comporta uma parte inevitável de contingência - ou seja, é de tal ou qual natureza, mas poderia ser um pouco ou muito diferente - e, nessas condições, sempre é discutível, senão arbitrária. Essa "discutibilidade" é da sua essência, não decorre - em todo o caso, não decorre apenas - da falibilidade eventual dos tecnocratas.

A ambiguidade do tecnocrata, entre tecnologia (ou ciência) e política faz com que, muitas vezes, ele possa aparentar uma racionalidade que não possui, ou não possui no grau pretendido. Se a validade das suas teses não pode ser rigorosamente provada, e se, reciprocamente, é difícil demonstrar sua total falsidade, concebe-se que haverá sempre margem, entre os chamados tecnocratas, para certa leviandade. O tecnocrata pode criar ilusões, ou manter ilusões próprias. E do mesmo modo que o êxito é ambíguo, o fracasso pode receber várias interpretações: não será que as condições de uma experiência decisiva não estavam todas reunidas? Ou, ainda: não será que o fracasso aparente, pela lição que traz ou os obstáculos que conseguiu remover, já é o primeiro passo do êxito? É muito difícil proclamar a nulidade total de um "perito em administração", sobretudo quando alcança certo

(1) Do contrário, não se trata de um tecnocrata, e sim, apenas, de um burocrata comum, seja qual for o padrão de vencimentos e o grau dele.

(2) Dentro, é claro, das diretrizes - mais ou menos pormenorizadas segundo o nível em que se coloca a atuação dele - emanadas das instâncias superiores: esses limites tornam-se mais flexíveis à medida que o tecnocrata sobe nas escalas de comando, isto do âmbito meramente administrativo para o "administrativo-político", o "político-administrativo", e, eventualmente, o político propriamente dito. Mas a flexibilidade sempre está presente em algum grau, a menos, evidentemente, que o tecnocrata se torne totalmente subserviente ao poder da instância superior: mas, neste caso, ele não pode ser mais considerado como tecnocrata, volta a ser um burocrata subalterno.

nível de responsabilidade (1). Tal não acontece em relação ao tecnólogo do qual o trabalho pode ser julgado segundo critérios rigorosos, e aos olhos do qual a experiência se reveste sempre de um caráter crucial, positivo ou negativo.

6. Tudo isso não significa que haja paredes estanques entre o tecnólogo e o tecnocrata:

a) quem participa na direção de uma empresa de tecnologia adiantada não pode ignorar completamente essa tecnologia. Frequentemente, trata-se de um antigo cientista ou técnico, que passou para a administração. Há também funções híbridas;

b) sobremaneira, o desenvolvimento da tecnologia pelas aplicações de capital, pelos equipamentos que pressupõe ou torna possíveis, constitui uma das causas principais da expansão da grande indústria, das reestruturações e fusões de firmas, etc ... É, pois, uma das fontes da necessidade da organização e do planejamento, nas grandes empresas, públicas e privadas. Mesmo no caso dos tecnocratas das administrações do Estado, existe uma ligação indireta com a tecnologia: essas administrações se desenvolvem e se complicam à medida que se expande a civilização industrial, quer se trate para elas de impulsionar, orientar ou fiscalizar tal expansão (caso de ministérios como os do Planejamento, da Indústria, das Minas e Energia, da Fazenda, etc ...) quer se trate de preparar novas elites para a promoção e a difusão da tecnologia moderna (caso do Ministério da Educação, das Universidades, etc ...). Assim, ao lado dos tecnocratas diretamente engajados no processo de aprimoramento ou utilização intensiva da tecnologia, podemos distinguir os tecnocratas "ao quadrado", cuja razão de ser é o estabelecimento ou a modificação das condições institucionais da atuação dos primeiros.

Quer como indivíduo, quer como instituição, o tecnocrata aparece, pois, no rastro do tecnólogo (2). Não há, porém, como confundí-los. Pode acontecer, mesmo, que, em determinado país e em determinado momento, não haja estreito paralelismo entre o desenvolvimento da tecnologia e o da tecnocracia. Isso se verifica, em particular, em países como a França, caracterizado por:

(1) Já que, como vimos, os burocratas subalternos podem ser julgados segundo a conformidade maior ou menor da sua atuação a normas pre-estabelecidas.

(2) Mesmo quando o precede cronologicamente, como veremos adiante: ele não existiria, ou não existiria no mesmo grau, se a civilização tecnológica, já presente ou a promover, não precisasse dele.

de ser o mero produto da sua atividade. Isso permite falar de uma civilização tecnológica, grau supremo da civilização industrial. Possivelmente essa civilização, como tal, exerce uma influência difusa sobre a vida política, mesmo que as decisões políticas caibam sobretudo aos políticos e tecnocratas cujos projetos não estão estreitamente determinados pela expansão da tecnologia.

*

*

*

O IMPACTO POLÍTICO DA TECNOLOGIA NOS PAÍSES DESENVOLVIDOS E SUBDESENVOLVIDOS

Feitas essas considerações, podemos indagar qual a influência que o avanço e a difusão da tecnologia - na medida em que tal influência pode ser isolada da exercida pelos outros fatores - têm sobre as relações e estruturas de poder político, nas áreas desenvolvidas e subdesenvolvidas (focalizando principalmente as áreas em vias de desenvolvimento). Três problemas não de ser debatidos:

1. Qual é o impacto político da civilização tecnológica ?
2. Pode-se falar numa influência política particular exercida pelos donos da tecnologia mais adiantada ?
3. Existe uma dependência política, ou a ameaça de tal dependência, do país exposto à penetração maciça da tecnologia estrangeira em relação aos países que fornecem essa tecnologia ?

I - O IMPACTO POLÍTICO DA CIVILIZAÇÃO TECNOLÓGICA

1. Nos Países Desenvolvidos

- A) Os progressos da tecnologia tendem normalmente a suscitar

certa demissão do espírito cívico e político, como contrapartida do afluxo de bens de consumo proporcionado pela civilização industrial. A "Grand Society" não é politicamente agressiva, seus membros não estão constantemente mobilizados em torno dos temas e discussões políticas.

Isso, porém exige algumas explicações. A sociedade de abundância não é forçosamente passiva, conforme a imagem que dela apresenta o humanismo tradicional: não é manipulável à vontade pelos mass-média e seus donos, Estado ou grandes corporações. Tal passividade não se verifica nem no âmbito do consumo. O homem da civilização industrial é essencialmente um consumidor (mesmo lá onde ainda se dá ênfase aos mitos da produção, como na União Soviética), condicionado como tal e submetido a tóda a sorte de publicidade - mas, ao mesmo tempo êle exige cada vez mais, do sistema de produção e da publicidade correspondente, que diferenciem os bens oferecidos, afim de permitir a individualização da sua apropriação e degustação. Parafraseando Spinoza, diríamos que cada indivíduo aspira a ser a "essência particularis afirmativa", consumidor singular e insubstituível, senão (por enquanto) pela natureza dos bens adquiridos, pelo menos pela combinação que realiza de bens estandardizados: Beltrano manifesta sua peculiaridade infável pelo fato que reúne tal marca de automóvel com tal marca de geladeira, tal de rádio-vitrola, tais discos, etc ... Tal é, em todo caso, a tendência crescente: irreversivelmente mergulhado na massificação, o homem moderno tenta nela se recuperar, transcendendo as alternativas do conformismo e do não-conformismo.

Atitudes semelhantes aparecem também no âmbito político. Por um lado renuncia-se, de modo crescente, a discutir as grandes opções concernentes à sociedade global, e a participar na escolha dos mecanismos destinados a realizá-las: na França, por exemplo, os objetivos do Plano estão tacitamente aceitos pela grande maioria dos franceses (eleitores comunistas inclusive, em que pèse às declarações e protestos dos seus líderes); e as metas capazes de concretizá-los, o estilo e o grau de planejamento necessários, a discussão disso tudo fica mais ou menos abandonada aos técnicos (aos tecnocratas acima evocados), havendo, com raras exceções, desinterêsse dos próprios parlamentares em relação ao assunto. Mas, por outro lado, as discussões de teor cívico-político, mais do que propriamente político, se multiplicam nas mais diversas áreas (ao mesmo tempo que essas áreas se expandem): Universidades, associações de pais de alunos, cine-clubes, disco-clubes, círculos desportistas, etc ... Tudo se passa como se a liberdade do cidadão, cada vez mais difícil a manter "no atacado" (devido à complexidade da civilização industrial, à necessidade de centralizar as decisões fundamentais em mãos técnicas, pouco numerosas), fosse recuperada "no varejo",

por ocasião de múltiplas participações. Enfim, veremos adiante que, para uma importante minoria, essa participação múltipla cria as condições de uma contestação global da sociedade: volta-se ao universal, depois de um mergulho no particular e em função dêle, como se verificou na recente crise francesa.

B) Manifesta-se também uma crescente relutância em relação às posições políticas extremadas, ao fascismo, às formas dogmáticas do comunismo, etc ... Aqui, sutilmente, um certo conformismo vem em reforço do "clima" democrático. E, evidentemente, o temor de perder as vantagens da civilização do consumo afasta a grande maioria das aventuras (guerras, atmosfera interclassista ou interracial tensa) em que a jogada, proposital ou imposta pela engrenagem da ação, poderia ser grande demais. Os governantes pouco podem fazer para combater êsse pacifismo, visceral, o qual, embora não se confunda com o verdadeiro espírito cívico e democrático (aceita as guerras "locais" e longíquas ... enquanto permanecem locais e longíquas), pode, uma vez alcançado certo climax, redundar praticamente nas mesmas consequências.

C) Alargam e aprofundam-se as oportunidades educacionais: o que, favorecendo o espírito crítico, dificulta a manipulação política das massas, em que pèse à influência crescente dos mass-média. Essa melhoria do nível educacional tem uma dupla origem:

a) o número de emprêgos exigindo uma educação de nível ginasial - no mínimo - tende a crescer consideravelmente. À diferença do operariado da era taylorista, o homem da era tecnológica avançada não pode mais ser o trabalhador braçal, de competência e visão limitadíssimas; tem de agir, de modo variado, sôbre máquinas extraordinariamente complexas, bem como de possuir uma visão de conjunto do processo dentro do qual se acha inserida sua atuação;

b) sobretudo, o próprio desenvolvimento da civilização tecnológica multiplica, entre outros bens de consumo, a educação. Haverá uma relação cada vez menos evidente entre a quantidade de educação necessária para exercer determinada função e a quantidade (e qualidade) de educação efetivamente possuída pelos que a exercem. Não no sentido, como hoje, de a segunda ser notavelmente inferior à primeira -, mas, pelo contrário, no sentido de a segunda ultrapassar cada vez mais a primeira. Nessa direção, não é utópico conceber uma sociedade industrial que daria a todos, ou quase todos, a possibilidade de aceder à educação superior.

Em outras palavras: não há perigo, como receiam alguns, de

ver a tecnologia, expandindo-se, matar o espírito crítico, condição básica da existência do diálogo democrático -, pelo fato de que tal expansão reduziria a maior parte da humanidade a robots apertando botões, sob o controle de uma pequena elite político-científica. Não só uma certa expansão do sistema educacional consta entre as condições do progresso tecnológico - mais exatamente, é uma das condições da sua concretização e da sua difusão (progressão geométrica das necessidades em quadros médios e subalternos) -, bem como esse progresso traz consigo, como resultado quase automático, a multiplicação das oportunidades educacionais. O que garante, senão uma alta politização dos cidadãos, pelo menos uma certa capacidade de resistência a exigências arbitrárias e à difusão de mitos sócio-políticos grosseiros, que porventura poderia formular o poder.

D) É bem verdade que a expansão da tecnologia pode dar a impressão que o destino de cada um está, cada vez mais, previamente fixado: não têm os estudantes, notadamente na Europa Ocidental e nos USA - onde existe um entrosamento estreito entre capital financeiro e tecnologia -, o sentimento que são "produzidos" para integrar o "complexo industrial-militar" ? E não será essa fatalidade a negação mais profunda da democracia ? De que adianta a multiplicação das oportunidades de consumo, e mesmo de cultura, se o indivíduo não passa de uma engrenagem, intencionalmente (1) fabricada, de uma organização social tentacular ?

Mas já constatamos que a civilização tecnológica, abandonada a seu ritmo próprio, não anula de modo tão drástico as possibilidades de os indivíduos realizarem um destino livre (2). Seja como fôr, a expansão da tecnologia, na medida em que requer e ao mesmo tempo facilita a divulgação dos conhecimentos e do espírito crítico, gera as condições de uma constante auto-correção. Não será isso que se verifica, atualmente, através dos movimentos estudantis da Europa Ocidental ? A virulência e a generalização desses movimentos parecem indicar que vão conseguir, mais dia menos dia, subordinar a expansão da tecnologia à da liberdade, individual e coletiva (3). A civilização tecnológica enseja, pois, a alienação, real ou suposta, e as condições da sua superação. Não representa, pois, um empecilho decisivo à democracia.

(1) O que não quer dizer conscientemente.

(2) As críticas, é verdade, visam menos as possibilidades de escolha livre dentro da sociedade industrial (tais possibilidades sempre existirão em algum grau) do que a impossibilidade de fugir da condição de instrumento de tal sociedade. Assim mesmo, o fato de nela ser integrado não significa, forçosamente, que sejamos seus meros instrumentos. Ou melhor, somos sempre em algum grau instrumentos: mas esse grau pode variar consideravelmente.

(3) Mas, repitamos, não é evidente que, no momento, a tecnologia esmague o homem. O certo, apenas, é que o exercício da liberdade, frente às organizações, seus instrumentos e seus produtos, pode ser consideravelmente melhorado.

econômico-social, ela própria decorrente do impulso conjugado da tecnologia e do capital financeiro; e que as instituições públicas devem se entrosar com ela, no sentido não propriamente de dinamizá-la (quando muito, há de racionalizá-la), mas de não criar-lhe empecilhos. Touraina, pelo contrário insiste sobre o caráter voluntarista da maioria dos modelos, históricos e atuais, de desenvolvimento. Em vez de procurar uma integração da ação político-administrativa ao ambiente, propõem a transformação desse ambiente. Assim, os tecnocratas, que estão estreitamente associados a esses empreendimentos voluntários, mesmo quando não os lideram por completo, "fazem" muitas vezes a expansão da tecnologia, em vez de constituírem seu produto ou seu instrumento.

Mais uma razão para bem distinguir o tecnocrata do tecnólogo. É também evidente que, pela falta de uma conexão estreita entre tecnocracia e tecnologia (1), a racionalidade da ação do primeiro é em grande parte ilusória, pelo menos se vista em termos meramente contábeis, considerando-se apenas o aumento bruto, físico, do poderio tecnológico sob o impulso da gestão tecnocrática. Em outras palavras, na medida em que sua expansão não é guiada pela expansão da base tecnológica - isto é, não constitui uma função linear da expansão dessa base -, a tecnocracia tende a equacionar o desenvolvimento, e principalmente o desenvolvimento tecnológico, em termos ideológicos ou semi-ideológicos. Tenta, por exemplo, a partir desse desenvolvimento, alcançar uma política externa independente. Ou de garantir, em qualquer hipótese, a segurança relativa do território nacional (criação de uma "Force de Frappe"). Ou, para reforçar o desenvolvimento tecnológico, de procurar uma unificação européia ou sul-americana, no âmbito científico, ou científico-econômico, ou científico-econômico-político, etc ... Seja como for, haverá motivações ideológicas estreitamente vinculadas às preocupações tecnológicas. O que não é necessariamente um mal: pode haver uma "racionalidade ideológica" (2). Importa, apenas, distinguir essa racionalidade da racionalidade tecnológica e compreender que a interferência do tecnocrata pode significar uma limitação à expansão puramente quantitativa da tecnologia, mesmo se pretende em tese servi-la. (3). Entre tecnologia, política e ideologia

-
- (1) Que impediria a tecnocracia de "sonhar" e lhe garantiria uma linha de objetividade.
- (2) Tentamos discernir a natureza, as condições e os limites de tal racionalidade nos vários trabalhos já mencionados.
- (3) Por exemplo, quando os tecnocratas italianos, franceses, etc ..., animados por uma visão nacionalista dos problemas científicos e tecnológicos, procuram encontrar-lhes soluções dentro do âmbito nacional, negando ou freando os esforços no sentido de uma integração internacional ou multinacional da pesquisa. É o que acontece na Europa, em virtude, sobretudo, da pressão exercida pela tecnocracia gaullista.

logia, o tecnocrata, ser eminentemente ambíguo, efetua um constante vai-e-vem. Ora enaltecendo os imperativos "puramente técnicos" da produção, ora proclamando que a expansão da produção e do consumo não têm sentido em si, e que deve se subordinar a imperativos políticos ou ético-políticos.

Inversamente, o descompasso entre tecnologia e tecnocracia pode se verificar no sentido de um "excesso" da primeira sobre a segunda. O que não é necessariamente um bem: parte das atuais dificuldades conjunturais (e, talvez, estruturais) da economia alemã se origina na insuficiência qualitativa e quantitativa da tecnocracia, tanto no setor privado, como no público. Não nos cabe aqui indagar as razões dessa inferioridade: adesão continuada ao mito do crescimento espontâneo, na medida em que tal mito tem sido verificado - ou parece ter sido verificado - de modo espetacular entre 1948 e 1966? Desconfiança em relação ao poder da burocracia, em função das lembranças do período nazista? Seja como fôr, o funcionamento atual da sociedade e da economia alemãs parece hoje parcialmente bloqueado (1) pela inadequação da tecnocracia às reestruturações que o momento está a exigir, não só para enfrentar a concorrência imediata do Mercado Comum (o que, a rigor, a Alemanha pode fazer a partir do seu back-ground tecnológico e tecnocrático atual), assim como para reagir ao "desafio americano" e idealizar em determinadas áreas (os computadores por exemplo) os investimentos ma çigos capazes de garantir, a longo prazo, um desenvolvimento auto-sustentado, em âmbito nacional ou europeu.

As relações entre tecnologia e tecnocracia são, pois, muito mais complexas - e ricas - que deixa supor a redução corrente do tecnocrata a uma variedade de tecnólogo. Primeiro, porque o tecnocrata, acionando a tecnologia, situa-se num nível diferente do seu "objeto". Segundo, porque sempre comporta, embora em graus extremamente diversos, matizes políticos e ideológicos. O "puro tecnocrata", na verdade, não é mais tecnocrata, mas técnico (cientista por exemplo): a tecnocracia situa-se na trajetória que vai da esfera técnico-científica à esfera político-ideológica. Vale dizer que o peso político da tecnocracia é, provavelmente, mais elevado do que o da tecnologia em si, isto é, considerada independentemente da sua promoção, organização e manipulação pela tecnocracia, pública ou privada.

Vimos, no entanto, que o fenômeno tecnológico possui dinâmica própria, principalmente quando se chega aos estágios superiores do desenvolvimento. Comanda, em parte, a aplicação do capital financeiro, em vez

(1) Não nos devem iludir as performances, ainda altíssimas, da economia alemã.

ções que apresenta nascem d'ele próprio; b) a superação dessas deficiências é também trabalho d'ele próprio, é um trabalho "de si sobre si". O processo dialético é, assim, mais ou menos fechado: ele "se" faz, não é o produto (a não ser muito parcialmente) de intervenções externas.

É bem verdade que êsse automovimento pode comportar momentos negativos, de longa duração: isso que se verificou no século XIX e na primeira metade do século XX (1), nos países atualmente desenvolvidos. Hoje, porém, nos mais adiantados desses países o aspecto de contestação, longe de ser a negação do aspecto de consenso, tende a constituir, êle próprio, um elemento do consenso. O que, aos poucos, legitima uma perspectiva de estilo Lipset (2) - contra a ortodoxia marxista.

E) Será possível ir mais longe, e concluir que a tecnologia, além de propiciar um certo clima político - relativamente democrático - inclina também para determinado tipo de regime? Isso equivaleria a dizer que a tecnologia é a infraestrutura da vida social, da qual todos os outros aspectos da vida social (relações de produção, estruturas jurídicas, políticas, manifestações ideológicas e culturais, etc ...) derivariam direta ou indiretamente. O fato de proclamar que tal determinismo é "dialético", não linear - ou seja, que admite uma "reação" da superestrutura política sobre a infraestrutura tecnológica - não afasta a idéia de que a tecnologia seria como que uma mola propulsora, que bastaria acionar para "produzir" a sociedade. Na verdade, só um tecnologismo elementar - presente, por exemplo, no chamado marxismo "vulgar", não o marxismo autêntico - poderia raciocinar nêsses termos. O que se verifica, ao contrário, é a impossibilidade de um "primeiro motor" da vida social: nem cronológica nem logicamente a tecnologia "precede" a cultura ou a política. Há, apenas, avanços e atrasos de determinados setores em relação a outros, dentro de uma contemporaneidade global. A noção de "civilização tecnológica" significa exatamente, que algumas áreas chegaram numa fase em que a tecnologia influi mais sobre a política, a cultura, etc ... do que o contrário - sem que, todavia, se possa admitir nem que essa influência seja unilateral, nem que se estenda a todos os detalhes.

F) Todavia o clima democrático globalmente propiciado pela expansão tecnológica de pouco efeito seria se essa expansão favorecesse, a despeito da vontade individual e coletiva, as lutas entre as nações. A

(1) Proletarização de grande parte da população, luta de classes conduzida em termos que evidenciavam a inexistência de um mínimo de consenso social, etc ...

(2) Ver, notadamente, "Political Man".

guerra, já de si, não é um fenômeno democrático. Por outro lado, na ocasião das guerras, ou como seu resultado, aparecem comportamentos e instituições pouco consoantes com a democracia, com as exigências da liberdade, individual ou coletiva? O que será, exatamente?

Uma coisa parece certa, a qual bem analisou Raymond Aron, em "Les Sociétés Industrielles et la Guerre": ao contrário do que pensavam muitos filósofos políticos do fim do século XVIII e, sobretudo, do século XIX, (Auguste Comte, em particular), não se pode razoavelmente admitir que a expansão da civilização industrial gere automaticamente a paz, pelo fato de substituir, no centro do palco social, o produtor (o industrial e o operário, na conceituação desses autores), ao guerreiro (ligado a uma casta e a um sistema hierárquico de valores, onde a noção de honra desempenha sumo papel, como acontece nas sociedades fundadas na tradição. Há áreas explosivas nas fronteiras das várias civilizações industriais. Sabemos também que o guerreiro, o capitão de guerra não desaparece, forçosamente da civilização industrial: pode chegar a encabeçar, ele próprio, o desenvolvimento dessa civilização (caso da Alemanha e do Japão).

Mas a tecnologia não produz a guerra: é um instrumento entre outros, do qual se lança mão em situações já de si conflictuais. Devemos recusar os postulados:

A) A idéia de que, a partir de um certo grau de expansão industrial devido à tecnologia, seriam inevitáveis o desenvolvimento das indústrias bélicas - que permitiria o escoamento do potencial industrial, tornado excessivo para o consumo e os investimentos civis - e a constituição do "complexo industrial-militar". A multiplicação e o aperfeiçoamento dos armamentos, por sua vez, facilitariam, até exigiriam, a guerra entre nações.

Não é possível aqui citar os inúmeros exemplos que desmentem a teoria do "escoamento". Constatemos apenas:

a) que potências como a Alemanha e o Japão antes da II Guerra Mundial, cujo desenvolvimento tecnológico parece ter comandado os intuítos belicosos, empreenderam na verdade um esforço tecnológico militar considerável em função de uma política imperialista prévia;

b) que a expansão da tecnologia militar, nos USA e na União Soviética, não obedece essencialmente à necessidade de encontrar uma aplicação para o aparelho produtivo e o capital financeiro, mas, sobretudo, ao propósito de manter o "equilíbrio bitolar do terror" (1). A expansão da tecnologia militar tem motivos mais políticos do que econômicos.

(1) Ver, a propósito, R. Aron, "Paix et Guerre entre les Nations" (Editôra Calmann-Levy, 1962); e Morton Kaplan, "The Calculus of Nuclear Deterrence", "World Politics" 11, outubro de 1958).

c) que as oportunidades de investimento civil, num país como os USA, ainda são consideráveis, mesmo não se levando em conta a humanização da expansão tecnológica e o advento de uma "civilização do lazer", que essa expansão serviria.

Não nos parece que haja qualquer fatalidade no encadeamento: expansão econômica → expansão tecnológica em geral → nova expansão econômica → etc ... → guerra. Ou melhor: uma conecção mais ou menos rígida só existe entre os três primeiros elos da corrente.

B) Quanto ao postulado de que a liderança do desenvolvimento pertence muitas vezes a uma elite aristocrático-militar (Alemanha, Japão), o comportamento extremamente diverso de uma mesma elite, no decorrer do tempo (1), nos parece demonstrar que as origens e atitudes iniciais de uma liderança têm menor importância do que o contexto político, - nacional e internacional, dentro do qual se acha inserida.

Em síntese: a expansão tecnológica, tranço capital no caso de uma conflagração internacional, não acarreta por si só tal conflagração, - antes constituindo seu efeito ou seu instrumento.

2 - NOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS:

A) Nos atuais países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, a tecnologia adiantada surge como um fator exógeno, mais ainda do que o foi a tecnologia da I Revolução Industrial em países como a Inglaterra e a França. Nêstes últimos, o desenvolvimento das forças de produção, embora destruindo os fundamentos dos modos feudais de produção, foi o resultado de um processo endógeno de maturação: não se superpôs ao mundo feudal, se criou a partir dêle, negando-o dialéticamente. A expansão do comércio mundial e, mesmo, a unificação do mercado mundial - salientada por Marx - não impediram que cada país tivesse dentro de si a força motora do seu próprio desenvolvimento. Pelo contrário, nos países do Terceiro Mundo, a tecn

(1) É só pensar no caráter sistematicamente pacífico do atual surto industrial japonês.

logia adiantada, mesmo quando chega a ser "genuinamente nacional" (1), obedece a um ritmo de expansão imposto a esses países - já que, se tivessem a faculdade de se expandir em recipiente fechado (2), seguiriam um ritmo muito mais lento.

B) Uma das consequências do desenvolvimento forçado - ou "de fora para dentro" - é que o nível do emprêgo não pode se expandir com a velocidade desejável para absorver a força de trabalho, a qual, por sua vez, cresce a um ritmo mais rápido do que no decorrer da I Revolução Industrial. Trata-se de desajustes estruturais, não apenas conjunturais, passageiros, como nos países desenvolvidos.

C) Minguando as oportunidades de emprêgo, e multiplicando-se, paralelamente, os meios de informação, as comparações nacionais e internacionais, etc ..., cria-se uma situação mais explosiva (3) do que em qualquer momento da história. Abandonada à sua lógica própria, só pode piorar. Não há mecanismos auto-corretivos (4), à diferença do que ocorreu no desenvolvimento industrial europeu e norte-americano.

D) Nêsse contexto, não é possível encontrar soluções na base do mero alargamento ou racionalização das instituições econômicas, sociais, políticas vigentes. Seja qual fôr a capacidade de "conciliação" das elites (5), e da "aceitação" da sociedade em conjunto, impõe-se mais dia menos dia

(1) Esse ponto será abordado na III parte.

(2) O Japão foi, possivelmente, o primeiro país a se desenvolver sob o impulso do "efeito de demonstração", isto é, com o propósito explícito de imitar o estrangeiro, para não se distanciar dêle e evitar ser colonizado. Assim mesmo, o seu desenvolvimento decorreu essencialmente de uma mobilização de fatores pré-adaptados a tal tarefa: um capitalismo comercial apreciável, e, sobretudo aptidões e atitudes humanas (capacidade de trabalho, disciplina coletiva, ascetismo "weberiano", etc ...). O caso japonês é, pois, intermediário, híbrido.

(3) O que não quer dizer, forçosamente, mais violenta.

(4) Por "mecanismos auto-corretivos", não entendemos apenas - nem essencialmente - o equilíbrio relativo, que se verificava a médio senão a curto prazo, entre a oferta de mão-de-obra e as exigências da produção, mas também o nível das expectativas individuais e coletivas, a precariedade das comunicações, etc ..., que impediram em geral o efeito bárbaro das "leis do mercado" de colocar em perigo os fundamentos do consenso social (a não ser em alguns casos extremos: jornadas de 1848, na França, Comuna de Paris). Tal consenso era, apenas, reduzido a sua mais elementar expressão.

(5) Sob a forma do atendimento, real ou ilusório, de algumas reivindicações dos outros grupos: o período Kubitschek, no Brasil, representou o triunfo da "conciliação". É também interessante o caso da legislação trabalhista de Vargas, outorgada "antecipadamente", ou seja, antes de que as tensões sociais tivessem alcançado um grau insuportável.

uma revisão drástica. Esta pode se manifestar nos mais diversos sentidos: socialista (com muitos matizes possíveis), nacionalista, fascista, tecnocrático "puro". Em todos os casos verifica-se: a) uma ruptura com o estado de coisas anterior, mesmo que não haja (ou haja pouco) violência propriamente dita; b) a impossibilidade de seguir os modelos sócio-políticos quer da democracia liberal clássica quer da "democracia liberal de consumo", e a inevitabilidade de uma forte dose de autoritarismo. (1).

E) Sem dúvida, a democracia liberal de consumo pode ser alcançada numa etapa ulterior, a médio ou longo prazo, a partir de uma orientação e de um controle impostos à civilização tecnológica. As observações precedentes não significam, de modo algum, que se deve pregar um tipo "pastoril" de desenvolvimento, para os países do Terceiro Mundo, e freiar-lhes a expansão tecnológica. Queríamos apenas salientar que essa expansão, como tal, não gera um clima sócio-político consensual. Ela tem de ser canalizada para que este último seja, pouco a pouco, alcançado. O que implica uma perspectiva e uma intervenção políticas muito mais amplas do que nos países desenvolvidos, particularmente aqueles cujo crescimento efetiva-se de modo relativamente suave. Reencontramos a posição de Alain Touraine, na sua divergência com Michel Crozier.

F) Não se pode, porém, sustentar que o eventual controle imposto à expansão tecnológica e sua orientação num sentido democrático correspondem aos verdadeiros interesses dessa expansão e dos grupos ou indivíduos nela ligados? Talvez, mas há de observar:

a) que esses interesses "verdadeiros" nem sempre são bem percebidos pelos agentes, privados mas também públicos, do progresso tecnológico. O imediatismo pode prevalecer contra as perspectivas a longo prazo. De fato, a correção dos aspectos caóticos do progresso tecnológico não é, via de regra, fruto do próprio progresso; (2).

b) que a "revisão drástica" que a expansão tecnológica impõe à política dos países em vias de desenvolvimento não conduz, forçosamente, a

(1) Liberal na medida em que a participação sócio-política que favorece, envolve, como vimos, certa dose de espírito crítico - ainda que insuficiente aos olhos dos arautos da democracia liberal "pura".

(2) Pelo menos dos agentes - donos das empresas privadas, tecnocratas dos setores público e privado, técnicos - diretamente engajados no processo produtivo. A correção se deve, geralmente, a autoridades em parte transcedentes a esse processo, isto é, aos políticos e grandes tecnocratas responsáveis pelas macro-decisões sócio-econômicas. Ver, a respeito, a introdução deste artigo.

uma aceleração, embora controlada, dessa expansão. Pode-se propor, por exemplo, o modelo "pastoril" (1) ao qual aludimos: uma ocupação intensiva do território nacional, capaz de fixar grande parte da população no campo e nas pequenas cidades. Nessa perspectiva, a ênfase recai sobre fórmulas de ação comunitária destinadas a promover, com inputs tecnológicos reduzidos, o equilíbrio sócio-econômico-cultural das comunidades locais.

G) Em outras palavras: ao contrário do que dizia Marx sobre os problemas da História, a expansão tecnológica, nos países subdesenvolvidos, coloca problemas sócio-políticos que ela própria é incapaz de superar. A resolução dessas tensões apela para mediações políticas transcendentais à esfera tecnológica, e nem sempre se opera num sentido favorável àquela expansão.

H) A oposição entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, no tocante aos efeitos da civilização tecnológica, pode finalmente ser assim representada:

a) Países desenvolvidos:

expansão da tecnologia —————> clima sócio-político
relativamente democrático —————> nova expansão da tecnologia, etc ...;

b) Países subdesenvolvidos, principalmente os que estão em vias de desenvolvimento:

expansão da tecnologia —————> acentuação das tensões
sócio-políticas, sem correção automática —————> necessidade de uma mediação
política transcendente ao âmbito tecnológico —————> modelos de desenvolvi-
mento anti ou pouco tecnológicos ou expansão politicamente orientada da tec-
nologia —————> neste último caso, implantação paulatina de um clima sócio-
político relativamente democrático —————> a partir desse ponto, desenvolvi-
mento combinado, circular, da tecnologia e da democracia; aproximação cres-
cente com o modelo válido para os países desenvolvidos.

(1) Ver a crítica desse modelo em Celso Furtado.

Os desdobramentos dos recentes acontecimentos franceses não invalidam a análise. O que ficou patenteado, muito mais do que uma crise da civilização tecnológica, foi uma crise dentro dela: ou seja, a necessidade - e a possibilidade, historicamente dada - de superar um certo estilo até o momento adotado por essa civilização, não o que ela tem de nuclear. Sem dúvida as profecias dos arautos da sociedade industrial - R. Aron, S. Lipset, W. Rostow, etc ... - foram desmentidas, de modo retumbante, em dois pontos importantes: a) previam o "fim da era ideológica", tornada inútil, pensavam, pela expansão e a generalização do consumo, e o que se verificou foi uma explosão, um florescimento ideológico como nunca antes; b) postulavam que a absorção e o controle cada vez mais institucionalizados da sua própria mudança, por parte da sociedade industrial liquidaria com os conflitos de classe, e o que houve foi uma mistura de conflitos de classe e de conflitos de gerações. Finalmente, seria ingênuo pensar que a "salvação" gaullista tenha eliminado a possibilidade de novos surtos de ideologia e contestação. No entanto, acreditamos que tais surtos, em vez de representar a irrupção de um elemento totalmente novo, e a negação da civilização tecnológica, constituem um dos seus momentos dialéticos. Com efeito:

a) esse tipo de contestação só é possível, e eficaz, a partir de um patamar elevado de tecnologia: como bem notou Edgard Morin, a extraordinária difusão da informação que caracterizou a crise de maio-junho pressupõe uma rede complexa de mass-média;

b) nessas condições, os que contestam a civilização tecnológica não podem, sinceramente, querer destruí-la. Visam apenas desaliená-la, dar-lhe novas dimensões (1).

Trata-se, pois, de um "automovimento" da civilização tecnológica - razão pela qual falamos em dialética: um processo é dialético, no sentido de Hegel e Marx, quando a) as deficiências, tensões e contradi-

(1) O próprio Herbert Marcuse não parece desejar uma "volta à natureza", concebida em termos roussonianos, (ou melhor, conforme à imagem popular que se faz da filosofia de Rousseau), mas uma arrumação da civilização tecnológica: não se deve (nem pode) substituir a produção pelo consumo, o lazer, etc ..., mas lutar contra a frenesia produtora, a produção tomada como fim em si, o esmagamento do "princípio de prazer" pelo "princípio de realidade". Mas, exatamente, o estágio ora alcançado pela civilização tecnológica - os aumentos contínuos da produtividade - permitem que a luta seja levada em termos que não impliquem uma queda no primitivismo: podem ser aumentados, quantitativa e qualitativamente, os lazers, sem que caia a produção indispensável para assegurar a infraestrutura dessa "civilização de ócio". Essa, pois, seria menos a recusa da civilização tecnológica do que seu coroamento, sua "aufhebung" (superação-conservação) no sentido hegeliano.

II - A INFLUÊNCIA POLÍTICA DOS DONOS DA TECNOLOGIA

Passemos ao segundo ponto: será que os donos da tecnologia (1) - e não mais apenas o clima gerado por essa tecnologia - influem na política do seu país? No caso afirmativo, será essa influência diferente no caso dos países desenvolvidos e no dos subdesenvolvidos? Finalmente, haverá uma influência dos donos da tecnologia nos países desenvolvidos, sobre a política dos países subdesenvolvidos?

1. Vejamos, primeiro, o caso dos países desenvolvidos: quem são, nêles, os "donos" da tecnologia:

a) Não são, evidentemente, os próprios tecnólogos: quando um cientista sobe a uma posição de controle em relação à tecnologia, não é mais exclusivamente cientista. É, sobretudo, um tecnocrata.

b) Tampouco se trata, no caso dos países capitalistas, dos i números acionistas das grandes companhias, as que evidenciam o maior grau de tecnologia. Não desempenham nenhum papel na gestão das empresas, e, me nos ainda, no que se refere à influência que podem exercer fora do seu âmbito próprio.

c) No caso capitalista trata-se, por um lado, dos grandes acionistas e tecnocratas do setor privado; por outro lado dos grandes tecnocratas do setor público, principalmente os que dirigem as empresas nacionalizadas ou de economia mista.

Não entraremos no mérito do problema frequentemente debatido: nas sociedades de capitalismo avançado, são os "managers" (do setor privado) mais importantes do que os grandes acionistas, ou inversamente? É provável que as duas situações devam ocorrer, ou melhor, que há toda uma gama de situações entre a marcada pelo predomínio nítido do capital financeiro e a marcada pela eventualidade simétrica. O que nos importa, aqui, é apenas o peso político do complexo acionista-manager (2).

(1) Tratando-se, principalmente, da mais adiantada.

(2) É verdade que, segundo a importância respectiva de um ou outro tipo de dirigente, a interdependência dialética - à qual aludimos - entre capital financeiro e tecnologia poderá favorecer quer o capital quer a tecnologia. Em geral - mas não há nisso nenhuma fatalidade - o grande tecnocrata do setor privado (Mac Namara, por exemplo) demonstra maior compreensão do que o grande acionista, em relação ao valor intrínseco (fora das perspectivas de lucro, pelo menos imediatas) da expansão tecnológica.

d) Nos países socialistas, os donos da tecnologia são, basicamente, os tecnocratas civis e militares da burocracia do Estado.

e) Finalmente, não há como descartar em alguns casos, que constituem exceções históricas (1), o peso do "grande político", estilo De Gaulle. Não pode ser este considerado dono parcial da tecnologia francesa, na medida em que decide favorecer o átomo em detrimento dos computadores? Ou a saída rápida do "Concorde" em detrimento de pesquisas de maior duração, mas que permitiriam, como estão fazendo os americanos em relação ao Boeing 2.707, utilizar o titânio, preferível ao aço, na fabricação dos supersônicos (2)?

Qual é, nessas diversas eventualidades, a influência política dos donos da tecnologia? Mais exatamente, já que tal influência é óbvia: qual é seu caráter? Será que introduz uma nova dimensão na vida política?

A) No último caso que encaramos, as coisas são cristalinas: numa situação de tipo gaullista, o dono (mesmo que parcial) da tecnologia avançada, e qual é um político já poderoso em si, pode utilizar em outras áreas o peso político que retira da manipulação da tecnologia. Essa utilização, por sua vez, pode reforçar o controle que tem sobre a tecnologia, e assim por diante, cumulativamente.

Existindo um tal circuito fechado - da política à política -, não se pode dizer que o fato de um homem (ou um grupo) político ser dono da tecnologia muda sensivelmente sua política: proporciona-lhe, apenas, um acréscimo de poder.

B) No concernente aos tecnocratas da burocracia de Estado socialista (os que orientam a expansão tecnológica), eles têm, como qualquer tecnocrata (3) em geral, matizes políticos, mais ou menos acentuados conforme a importância do cargo. Sem dúvida, não são políticos em si, mas apenas políticos da área tecnológica (4). Têm como missão, essencialmente, selar pela expansão de tal ou qual setor dessa área. Assim mesmo, é claro que sua atuação política fora da empresa e com o peso que o fato de a ela

(1) Mas explicáveis a partir da própria história.

(2) Nesse respeito, ver J.J. Servan-Schreiber, opus citado.

(3) Segundo a análise feita na introdução.

(4) A diferença do político estilo De Gaulle, que orienta - ou pretende orientar - tudo.

pertencer representa, não decorre apenas da posição que ocupam dentro da empresa, das características próprias desta, etc... Têm um mínimo de visão político-ideológica da sociedade global, do seu destino, etc..., e, para que sejam colocados numa empresa baseada na utilização - ou criação - de tecnologia avançada, essa visão deve evidenciar uma fidelidade básica (1) ao regime que servem. Nessas condições, a influência exercida pelos donos (2) da tecnologia sobre a política não parece capaz de introduzir nesta um elemento alheio, menos ainda uma possibilidade de ruptura. Não há, de um lado, a sociedade política (povo, dirigentes propriamente políticos), e, de outro lado, os tecnocratas do setor tecnológico, que se autonomizariam numa "nova classe" (3). Pelo menos, os riscos dessa autonomização não parecem sensivelmente maiores, ao se tratar de tecnocratas ligados a campos tecnológicos, mesmo os mais avançados, do que no caso dos tecnocratas comuns: podem surgir num ministério qualquer, num sindicato, numa cooperativa agrícola, etc... Aqui também, não acreditamos que o controle dos meios tecnológicos, por parte de determinadas pessoas, represente um fator radicalmente novo na vida política.

Quando muito, há de reconhecer que a intervenção de pessoas da área tecnológica, na política em nível de sociedade global, propicia para o debate uma maior seriedade. Não evita, mais uma vez, a introdução dos fatores ideológicos - que não podem, nem de fato nem de direito, ser eliminados - mas limita o peso dos aspectos meramente emocionais, dos slogans, etc...

C) O tecnocrata da burocracia de Estado, numa sociedade capitalista, não tem um comportamento basicamente diferente.

D) Mas o próprio "manager", e até os grandes acionistas das companhias privadas - mesmo num país de capitalismo poderoso, U.S.A., Alemanha Ocidental, Japão - não escapam desse quadro. Com efeito:

a) A atuação das grandes companhias ocorre num clima já penetrado pela civilização tecnológica; existe, em torno dos valores dessa civilização, um largo consenso de opinião. A pressão das companhias (realizada, em particular, através da utilização intensiva dos mass-mídia), no sentido de conseguir uma adesão do público aos resultados que advirão da

(1) Mas que pode ignorar inúmeros pormenores da doutrina marxista.

(2) Que, na verdade, são donos transitórios, móveis por essência.

(3) Para retomar a expressão de Milovan Djilas.

tecnologia avançada (1), encontra um terreno a priori favorável: confunde-se, até certo ponto, com a influência exercida pela civilização tecnológica enquanto tal. O público e os poderes públicos se deixam influenciar pelos donos da tecnologia, não porque estes exerceriam sobre eles uma coação, moral ou física, irresistível, mas porque tôdas as partes - os possuidores da tecnologia máxima, o público e o poder político - têm, a grosso modo, a mesma weltanschauung, a mesma confiança nos valores consubstanciados no progresso técnico.

b) É bem verdade que certas formas da tecnologia avançada podem colidir com os sentimentos do público e dos políticos (ou de parte deles): mesmo nos USA, é o caso de determinadas formas de tecnologia militar (mísseis intercontinentais, armas de destruição maciça utilizadas no Vietnam). Mas, geralmente, presenciamos uma das duas situações seguintes:

- Ou a tal tecnologia está exclusiva ou essencialmente em poder de interesses privados: neste caso é difícil que, mesmo com o emprêgo maciço dos mass-média ou a utilização de homens de palha infiltrados nos órgãos legislativos e executivos, esses interesses façam prevalecer suas concepções (por exemplo, favoráveis ao prolongamento ou à extensão de uma guerra). A não ser, é claro, que estas se confundam com as de uma parte ponderável da "sociedade civil" (no sentido de Hegel) e dos seus representantes no governo. Mas então, a situação é intermediária entre a) e b): não mais encontramos o complexo tecnologia-capital financeiro no estado "puro" - o que permitiria medir sua influência positiva ou negativa sobre a opinião e o poder político -, mas esse complexo acompanhado de um consenso espontâneo em seu favor. Os que participam desse consenso não são, pois, condicionados pelos donos da tecnologia: uns e outros se enquadram no mesmo clima global de opinião.

- Ou então essa tecnologia não é, senão em parte, privada: caso, em particular, da tecnologia ligada aos equipamentos militares - em que o Estado, através dos seus tecnocratas civis e militares, exerce um controle sempre ponderável, quando não predominante. Mas, aqui, reencontramos uma situação já analisada: a influência da tecnologia sobre o poder político é menor do que o controle que este exerce na elaboração, na difusão e no emprêgo daquela.

(1) Quer se trate da conquista da lua, da automatização crescente da produção dos bens de capital e de consumo, da economia de tempo obtida pela utilização generalizada de computadores.

Em ambas as situações, pois, os donos da tecnologia, em que pèse às suas ligações com o capital financeiro, não criam novas situações e estruturas de poder; ou se enquadram nas existentes (reforçando-as), ou fracassam.

*

*

*

No concernente aos países subdesenvolvidos, as coisas se apresentam de modo mais complexo. Mais exatamente, convém distinguir os países muito pouco desenvolvidos dos que já alcançaram o take-off, ou estão ao ponto de "decolar".

1. Países muito subdesenvolvidos:

a) A burocracia de Estado, ligada às áreas em que a tecnologia - avançada ou não - desempenha um grande papel, é em geral fraca - devido à importância reduzida de tais áreas no setor público. Quer se trate de tecnocratas civis ou militares, são menos poderosos do que os tecnocratas dos outros setores públicos. Seu peso político não pode ser muito expressivo.

b) Os donos das empresas privadas com forte coeficiente tecnológico são, em regra geral, estrangeiros ou estreitamente vinculados a interesses estrangeiros. Nesse caso, seu peso político pode ser considerável, mas veremos também que ele mal se distingue do peso exercido pela (a) nação (s) a que pertencem: o problema político que surge é menos o das relações entre os donos das empresas estrangeiras e o país em que operam, do que o das relações entre nações hegemônicas e periféricas. Reencontraremos esse problema mais adiante.

2. Países em vias de desenvolvimento:

a) Aqui as deficiências frequentes (1) do empresariado local suscitam, não raro dentro de uma perspectiva nacionalista, empresas públicas e mistas de grande importância. Tomam conta, sobretudo, dos setores de infraestrutura - como é o caso no Brasil (Siderurgia Nacional, Petrobrás, Eletrobrás, etc...).

(1) Imediatismo, ethos herdado da civilização patriarcal, ou mesmo ligações pessoais namincapacidades-que-pode-já-sero resultando numa falta de visão.

Em tese os tecnocratas dessas empresas, geralmente de alto coeficiente tecnológico, deveriam desempenhar um papel político significativo. A direção política que os nomeia não tem, muitas vezes, orientações firmes (1); parece suscetível de ser influenciada por pareceres técnicos, ou mais ou menos alicerçados em considerações técnicas (2). Mas, devido ao estilo patrimonial de poder - que continua predominando nas fases de transição do subdesenvolvimento para o desenvolvimento - a sua posição se caracteriza por uma instabilidade crônica, que impede sua eventual influência sobre a vida política de se consolidar. A administração não chega a se contrapor, como fator técnico e permanente, às incertezas e à instabilidade da esfera política propriamente dita (3). Geralmente os "administradores" não são senão políticos do "segundo escalão", ou mesmo, do primeiro - que recebem a direção das autarquias como uma "compensação", dentro de uma barganha geral em torno dos cargos de poder.

b) A partir dos estágios médios do desenvolvimento, algumas empresas privadas nacionais (4) chegam a adquirir um bom nível tecnológico. Há mesmo lugar para uma tecnologia própria (5). Por tecnologia "própria" não entendemos, forçosamente, uma tecnologia inteira ou essencialmente forjada pelo país subdesenvolvido (no caso, em vias de desenvolvimento). Basta que haja, a partir de inputs estrangeiros, um grau razoável de desenvolvimento endógeno da tecnologia e, paralelamente, um certo controle sobre

-
- (1) Sendo frágil e incerta a orientação nacionalista acima apontada.
 - (2) De fato, a grande maioria dos políticos no Terceiro Mundo se declara favorável a uma racionalização crescente da vida social, racionalização essa "alheia aos conchavos políticos". É bem conhecida, porém, sua relutância em assumir plenamente atitudes fundamentadas na predominância do fator técnico.
 - (3) O que não quer dizer que, mesmo nos países desenvolvidos, uma administração estável seja apolítica: já vimos que o tecnocrata, pelo menos o que alcança um certo nível, tem aspectos políticos. Apenas, a política comporta vários níveis de tecnicidade, e o tecnocrata - se é realmente tal - é mais técnico do que o político "puro". Isso o torna, mais real ou ilusoriamente, menos dispensável, nos cargos que ocupa, e acarreta - geral mas não forçosamente - uma maior estabilidade.
 - (4) Ou, pelo menos, não dominados pelo capital estrangeiro.
 - (5) Voltaremos a esse assunto na III Parte.

êste desenvolvimento, por parte quer dos empresários quer dos políticos ou tecnocratas nacionais. É provável que, em alguns países (Brasil, México, Índia, etc...), uma tecnologia autônoma - relativamente autônoma -, pode ser encontrada.

Acontece, porém, que ela não caracteriza, em regra geral, os setores radicalmente "nobres" (átomos, pesquisa espacial, computadores, etc ...) - isto é, aqueles cuja influência sôbre a macro-política, interna ou externa, de um país é a mais plausível. Nessas condições, só pode ter um impacto político local. Por exemplo, o nível tecnológico já alcançado pelo Brasil no campo do café solúvel permite que haja certa resistência dos industriais brasileiros às pretensões da indústria norte-americana. Essa resistência do lobby do solúvel influencia por sua vez a política do govêr no brasileiro, mas só nesse campo específico (1).

c) No tocante à influência política exercida pelas grandes emprêsas estrangeiras, trata-se, como no caso precedente, de um problema internacional, muito mais do que de uma relação entre emprêsa estrangeira e govêrno nacional. Remetemos, pois, o exame dêsse problema para a terceira parte.

(1) Talvez essa observação seja ainda otimista demais: foi feita antes do "estouro" da Dominion ...

das regiões brasileiras, etc ... Apenas, a liberdade que podem desfrutar projetos brasileiros (ou mexicanos, indianos, etc ...) em relação a êsses itens não é sinônimo de "política tecnológica independente": não há, simplesmente, empecilhos exteriores ao desenrolar de tais projetos, e a "liberdade" que evidenciam é mais negativa do que positiva.

Retomando a distinção entre pesquisa fundamental, pesquisa aplicada e processamento, podemos, de modo geral, admitir que, nas duas últimas áreas, um campo praticamente ilimitado se oferece à tecnologia dos países "periféricos" mais adiantados. O dever de qualquer governo imbuído de um mínimo de nacionalismo e cioso de poupar os gastos em divisas - é fomentar sistematicamente tal tecnologia, a partir de medidas que vão desde os incentivos fiscais e a recusa em facilitar a importação de equipamentos e know-how - quando podem ser facilmente fornecidos pela indústria nacional, (1) - até o financiamento propriamente dito da pesquisa tecnológica nacional. Mas as restrições acima permanecem, quanto ao significado político profundo de tais medidas.

(1) O Correio da Manhã, no suplemento econômico de 19/5/1968, aventa quatro possibilidades, no caso do Brasil, e, mais especificamente, da expansão da sua indústria mecânica:

- "a) Alteração da legislação existente de tal forma que as despesas para pagamento de royalties no exterior não possam ser indiscriminadamente deduzidas do total taxável para fins do Imposto sobre a Renda.
- b) Completar a legislação existente de tal modo que as despesas efetuadas pelo contribuinte, relacionadas com a indústria ou comércio, destinadas a cobrir custos de pesquisas ou desenvolvimento, possam ser integralmente deduzidas da renda líquida. O termo pesquisa deverá incluir todos os custos concernentes ao desenvolvimento de um modelo experimental ou piloto, um processo industrial, um produto, uma fórmula, um invento, ou dispositivo original e ainda com o aperfeiçoamento de qualquer modelo, processo, produto, fórmula ou dispositivo já existente. O termo incluirá ainda despesas com estudos voltados para o aumento da produtividade de instalações industriais, e também despesas com equipamento para controle de qualidade.
- c) Criar legislação, isentando de taxaço as despesas para pagamento de consultores especialmente contratados para dar assistência no desenvolvimento de um processo ou produto ou na reestruturação de instalações existentes, com vistas ao aumento da produtividade ou à melhoria da qualidade dos produtos.
- d) Estabelecimento de convênios (...), objetivando apoio financeiro à empresa privada para atividades de transferência e criação de tecnologia, racionalização do trabalho, aperfeiçoamento da qualidade e, finalmente, formação de pessoal."

B) Ou então trata-se de elaborar uma tecnologia original nos campos "nobres", como o átomo, a pesquisa espacial, os computadores eletrônicos, etc ... Nesses casos, duvidamos:

a) que o take-off dessa tecnologia seja possível sem a colaboração tecnológica de uma ou várias grandes potências, dominantes ou não. Segundo a própria Visão, as pesquisas relativas às possibilidades da substituição, nos reatores atômicos, do urânio pelo tório, têm contado com a participação francesa. Não temos, pois, na melhor das hipóteses, uma tecnologia "genuinamente nacional", e sim internacional ou multinacional;

b) em todo caso, que a expansão dessa tecnologia e seu aproveitamento em termos industriais (sem o qual não passaria de uma mera vitrina) possam dispensar a participação, portanto o controle (que poderá dizer respeito tanto ao volume como à natureza da expansão; forçando a adoção de tal caminho, ou subcaminho, em vez de tal outro, etc ...), de uma ou várias grandes potências. Encontramos o já evocado entrosamento entre o capital financeiro e a tecnologia.

Acrescentamos que a própria possibilidade de escolher entre as grandes potências diminui à medida que prossegue a expansão tecnológica: é evidente que, a partir de determinado nível, variável conforme os setores, os novos investimentos imprescindíveis só podem ser obtidos graças à participação de um ou outro supergrande, de acordo com a natureza do setor ... e a configuração política mundial.

Sem afastar por inteiro a ideologia da tecnologia "genuinamente nacional", essas considerações todas lhe restringem, pois, o alcance e o significado.

Não será, porém, que as coisas melhoram, se, em vez de entender o "genuinamente nacional" num sentido estreito, encaramos a eventualidade de uma tecnologia financiada, inventada e divulgada por entidades regionais, do tipo ALALC? O que é difícil ou impossível para um país só, não seria mais acessível a um bloco de países, unindo seus esforços no âmbito econômico numa primeira fase, e, depois, aos poucos, no plano político? A idéia de uma tecnologia continental - que, por sua vez, poderia se fundir numa tecnologia mundialmente controlada - está presente no artigo de Nelson Mello e Souza, "Subdesenvolvimento e Neo-Feudalismo Industrial", (1). Depois de reconhecer, lucidamente, a impossibilidade,

(1) Em Cadernos Brasileiros, nº 44, de dezembro de 1967, págs. 21-34.

hoje (1), para o Brasil, de um nacionalismo tecnológico, sugere que a alternativa ao neo-feudalismo e à mundialização (em termos capitalistas) da economia só pode residir no "fortalecimento das agências internacionais e dos blocos de integração entre a economia das nações".

A supressão ou a limitação das barreiras nacionais - e o surgimento de supernações - podem sem dúvida, ao alargar as dimensões dos mercados, propiciar um desenvolvimento mais racional quanto à utilização dos fatores de produção, mais barato para o consumidor, e finalmente mais necessitado de insumos tecnológicos. O problema, no entanto, é da "colocação em órbita" de tais áreas regionais integradas, em termos que não comprometam as possibilidades de um desenvolvimento auto-induzido. O que fazer para que a tecnologia adiantada reclamada pelo funcionamento desses sistemas seja por eles próprios gerada - ou, ao menos, que eles tenham uma contribuição original a oferecer, dentro de uma divisão do trabalho referente aos itens tecnológicos? A eventual complexidade de tais sistemas não implica necessariamente na existência, nem mesmo na virtualidade, de uma tecnologia autônoma: ela há de ser conquistada, por um ato de auto-affirmação da coletividade multinacional.

Mas a probabilidade desse ato é duvidosa, quando ele não pode se alicerçar num patamar prévio, e razoável, de desenvolvimento tecnológico endógeno: a independência, hoje em dia, pressupõe a independência. Esse back-ground existe, provavelmente, no caso do Mercado Comum Europeu. O que ocorre no tocante aos países latino-americanos? Importa entender que

-
- (1) A opção nacionalista talvez tenha sido historicamente possível "na fase que precedeu a transição dos anos 50 para a integração industrial do Brasil. Essa transição levava a uma alternativa política radical quanto ao capital estrangeiro: ou o Brasil seguia a orientação socialista, de introspecção criadora e maturação endógena, rompendo os laços de entrosamento com o capitalismo ocidental e forjando seu arsenal tecnológico próprio na luta contra o subdesenvolvimento, ou se entregava no capitalismo internacional". (Op. cit. págs. 29-30). Atualmente, porém "calcula-se que o Japão aproxima-se dos 4% do PNB com investimentos em pesquisa, a mais alta taxa do mundo, embora se suspeite que a China não deva investir menos que isso. Calculando-se que o PNB brasileiro como girando em torno de 30 bilhões de dólares, o Brasil teria de gastar cerca de 1,2 bilhões de dólares, ou cerca de 3 bilhões de cruzeiros novos para igualar a performance japonesa! E devido ao nosso atraso descomunal só seria possível esperar o retorno econômico desse investimento decorrido um prazo de maturação de pelo menos 5 anos. Isto é, se o Brasil começasse a partir de 1968 a desenvolver programas maciços de formação de cientistas, de técnicos e desenvolvimento da ciência e da tecnologia só em torno de 1970 seria possível colher os primeiros e modestos resultados". (op.cit. pág. 33).

III - IMPACTO DA TECNOLOGIA DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS SOBRE A POLÍTICA DOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

Não há como negar esse impacto, mas o que significa e qual seu alcance?

Distingamos três áreas:

1. A própria política tecnológica do país em vias de desenvolvimento. É dela, sobretudo, que se diz que estaria estreitamente condicionada - quer na sua natureza quer na sua expansão - pela tecnologia dos países adiantados.

2. A política interna geral dos países em via de desenvolvimento.

3. A sua política externa.

Senão vejamos:

1. A Política Tecnológica:

A. Num país que se encontra no início da "arrancada" desenvolvimentista, é possível manter, empírica ou deliberadamente, uma tecnologia semi-arcaica, em muitos ramos. Portanto, de evitar ou limitar os efeitos econômicos e políticos que teria a introdução da tecnologia mais adiantada, necessariamente importada.

Com efeito:

a) O novo mercado pode não interessar, ainda, à concorrência estrangeira - menos pelo fato da sua novidade do que pelo fato de se tratar de bens de consumo leves, para os quais o fator capital não é o mais importante (portanto, a remuneração dada a esse fator pode não ser muito atraente).

b) Sobretudo, na economia em expansão há lugar para todos: indústrias meio-obsoletas podem subsistir ao lado de empresas mais eficientes, sustentadas pelo capital estrangeiro (ou em mãos dos empresários nacionais "schumpeterianos").

c) É bem verdade que as empresas mais eficientes poderiam tentar aniquilar as outras - mas, nessa primeira fase, não têm interesse nisso: o mercado é amplo, e também as diferenças de nível tecnológico per

mitem a atribuição automática de uma renda suplementar aos setores mais dinâmicos (situação parecida com a da França maltusiana de antes da criação do Mercado Comum: o capitalismo mais poderoso deixava subsistir, propositalmente, um capitalismo marginal, cujos custos de produção, extremamente elevados, determinavam os preços do mercado).

d) O capitalismo estrangeiro (e alguns elementos do capitalismo nacional) pode ainda aumentar seus lucros, importando equipamentos tornados obsoletos no país de origem mas que, no país em desenvolvimento, podem representar uma tecnologia um pouco (não precisa ser muito) mais adiantada do que a tecnologia local (e essa vantagem diferencial pode se ampliar, se ligada a uma boa organização da produção e da comercialização). Realiza assim economias em relação aos preços dos equipamentos, sobretudo quando - como no caso do Brasil dos anos 1955-1964 (Instrução 113 da SUMOC) - há possibilidade de importar máquinas sem cobertura cambial.

B. Mas o pêso, econômico e político, da tecnologia mais adiantada aparece nas etapas superiores do desenvolvimento: essa tecnologia, então, força a sua própria adoção pelo país periférico. Ou seja: à medida que um país se desenvolve, êle desfruta, cada vez menos, e em qualquer ramal, a possibilidade de usar outra tecnologia que não a do país mais dinâmico do sistema, capitalista ou socialista, a que pertence.

Com efeito:

a) A necessidade de uma melhoria da produtividade tende a aumentar no conjunto da economia em vias de desenvolvimento, pelo fato de nela existir uma dupla concorrência, cada vez menos branda: concorrência entre empresários nacionais e estrangeiros, à medida que os primeiros (ou certos dêles: a burguesia "nacional") chegam a se cansar de viver na sombra dos segundos, das migalhas que deixam; sobretudo, multiplicação dos empresários, nacionais ou estrangeiros, atraídos pela bonança do núcleo industrial em formação.

b) Em segundo lugar, o desenvolvimento - feito à base de substituição de importações - chega depois de algum tempo a um estancamento. Celso Furtado apontou os fatores dessa estagnação crescente, que o Brasil experimentou a partir dos anos 60: estrangulamento do processo de desenvolvimento; processo inflacionário; concentração da renda em poucas mãos, que reduz o poder aquisitivo da maioria (1). Tudo isso leva, para

(1) Ver também, sobre êste assunto, Maria Conceição Tavares, "Substituição de importações e desenvolvimento econômico na América Latina" - Revista "Dados" - 2º semestre de 1966 - pgs. 115 a 140.

sair do marasmo e conquistar o diminuto mercado, a uma racionalização crescente das empresas, em que o fator tecnologia se torna cada vez mais importante.

e) Pouco a pouco chega-se à produção de bens - os de consumo duráveis e de capital - para os quais a opção entre várias tecnologias seria de qualquer modo difícil, às vezes impossível. Não se pode escapar à tecnologia mais adiantada, ou a uma variante dela (1). Cada vez mais, a possibilidade de uma tecnologia "própria", "nacional", "brasileira", perde sentido, menos em virtude da dificuldade onde se encontraria tal tecnologia para enfrentar a concorrência internacional (talvez seja possível imaginar a eliminação ou a limitação de tal concorrência, por fechamento do país sobre si), do que pelo fato, em muitos casos, de que nem é possível conceber o que seria uma tecnologia própria: não há muitas maneiras de construir automóveis de determinadas características técnicas - ou seja, a relação produto/capital não pode, em tal setor, variar de modo considerável, nem em tese (à diferença do que ocorre em outros setores: tecidos ou móveis por exemplo).

d) Nessas condições não há como negar a possibilidade de uma certa dependência, econômica e política, do país receptor da tecnologia avançada em relação ao país doador (ou que recusa, parcial ou totalmente, de fornecer essa tecnologia). A dependência só pode ser anulada ou reduzida lá onde existe certa complementaridade ou intercâmbio entre as tecnologias dos dois países: devemos reconhecer que essa complementaridade, que para ser politicamente eficiente, há de ser razoavelmente igualitária se verifica, cada vez menos, mesmo entre países desenvolvidos (USA e Mercado Comum: a relação é cada vez mais dissimétrica).

Todavia um problema subsiste, devido à ambigüidade de expressões como "tecnologia nacional", "tecnologia genuína" etc... Até o momento, interpretamos tal tecnologia como sendo labour intensive, isto é, como visando o aumento, ou, ao menos, a manutenção do nível de emprego, e não o aumento da relação produto/capital. Há, porém, possibilidade de entender a tecnologia "nossa" como sendo "capital intensive": não existem modalidades tecnológicas ou, mesmo, setores pelos quais as nações desenvolvidas não se interessam - ou para a abordagem dos quais não revelam

(1) Há de observar que a concentração da renda, assinalada em b, favorece a procura de tais bens: os elementos abastados querem automóveis, eletrodomésticos, etc ...

suficiente capacidade - e que, nessas condições, se abrem à livre investigação dos cientistas das mais avançadas entre as nações em vias de desenvolvimento? É evidente que, se um economista como Celso Furtado empresta, o mais das vezes, a conotação de labour intensive à noção de tecnologia nacional (1), um cientista atômico como Leite Lopes envereda pela direção radicalmente oposta, ou seja, apela para o desenvolvimento, em especial no Brasil, de uma tecnologia que, em determinados ramos, poderia ser mundialmente a mais adiantada ou rivalizar com as mais adiantadas.

Um artigo recente de Visão (2) nos proporciona uma idéia bastante sugestiva do que seria essa tecnologia revolucionária, gerada nos países subdesenvolvidos e por eles próprios. É elucidativo o seguinte trecho: "Em 1980, possivelmente, se tudo correr como foi planejado, teremos já produção em série de reatores de tório para fins comerciais. Tais perspectivas podem satisfazer o Brasil, que estará concorrendo com os reatores de plutônio, que deverão entrar em funcionamento nos países mais avançados". Essa especificidade tecnológica, no campo atômico, se tornaria possível pelo fato de que o tório não foi suficientemente explorado pelos países desenvolvidos, que possuíam grandes reservas de urânio, metal equivalente, até agora o mais usado nos reatores atômicos; pela riqueza brasileira em tório; enfim pelo nível já alcançado pelos cientistas brasileiros, seu número, as pesquisas preliminares já efetuadas, etc ...

É possível que uma tecnologia ao mesmo tempo "genuína" e adiantada se desenvolva em alguns países como o Brasil. O problema, todavia, é do seu alcance. O nacionalismo tecnológico parece esbarrar em dois limites:

A) Ou se trata de descobrir e divulgar processos de aproveitamento de matérias-primas sem caráter estratégico - digamos o babaçu, os xistos pirobetuminosos - pelas quais os países desenvolvidos não têm, até o momento, manifestado grande interesse. Em tais áreas, a tecnologia nacional pode se expandir, mas é evidente que a "afirmação nacional" ligada a essa expansão terá um significado restrito. Isso não quer dizer que não se deva impulsionar a pesquisa relativa a alimentos, ao uso racional do carvão de Santa Catarina, a tipos de habitação mais adaptados à diversidade

(1) Mas nem sempre. Daí algumas incoerências. Muitas vezes também, Celso Furtado não precisa se a tecnologia nacional à qual se refere deve ser labour ou capital intensive - o que não permite avaliar a viabilidade político-econômica das proposições que formula.

(2) 28 de dezembro de 1967, págs. 28-29

difícilmente poderiam recolocar em questão sua integração ao mundo "ocidental" (1) - ou da Polônia ou Romênia, cuja liberdade histórica, interna e externa, só pode se manifestar dentro do campo socialista (2) e não contra ele. O próprio jôgo gaullista, com tôdas as suas audácias e "mise en scène" não deve criar ilusões: se ele pode se exercer livremente, é porque, por um lado, De Gaulle não discute a legitimidade de uma fidelidade básica ao mundo livre "ocidental", em que pèse aos sarcasmos ao NATO, à diplomacia norte-americana, etc ...; e, por outro lado, suas críticas ao clima político, ainda meio "autocrático", que diz reinar nas democracias populares, só não suscitam maiores reações, por parte dos governos interessados, pelo fato de virem escudadas sob o poderio da aliança atlântica.

Algumas nações, reconhecemos, dispõem de uma liberdade maior na escolha da sua política externa: caso da Índia, do Paquistão, talvez da Indonésia ou mesmo da Síria. Mas essa simples enumeração evidencia, exatamente, que o grau de liberdade não depende essencialmente do avanço ou do atraso tecnológico, e sim do seu maior ou menor encravamento em áreas políticas militarmente integradas. Quando tal encravamento é frouxo - no limite pode ser nulo, e temos, então, a "liberdade" integral do Nepal, na fronteira exata dos dois poderes mundiais - pouco importa que o país possua ou não uma grande capacidade tecnológica. Reciprocamente, países que lideram a vanguarda tecnológica, como a Alemanha e o Japão, não podem, em virtude da situação político-militar que se criou após a segunda guerra mundial, senão desfrutar a liberdade à qual acima aludimos: ou seja, uma liberdade controlada "no atacado", muito embora grande "no varejo".

Respondemos assim, implicitamente, ao segundo ponto em foco: se uma nação tecnologicamente adiantada exerce um controle sobre a política externa de uma nação menos desenvolvida, não é, basicamente, em virtude do gap tecnológico que as separa, mas porque a primeira é também quem exerce a liderança político-militar sobre a área em que ambas se acham inseridas. Nações altamente desenvolvidas, se pertencem à mesma área, terão também de submeter-se ao controle global da potência hegemônica: em alguns

(1) Se tanto é que chegassem a formular esse desejo: não devemos esquecer que, se determinadas pressões só estão aceitas por razões políticas, militares ou econômicas, outras estão espontaneamente por razões culturais e ideológicas.

(2) Por enquanto, não pretendemos fazer nenhuma profecia sobre o destino a médio e longo prazo, dos mundos "ocidental" e "oriental".

o obstáculo é muito mais econômico do que político: veremos que a pressão propriamente política exercida pelos "centros dominantes" sobre as nações periféricas não é por si só, de modo geral, capaz de lhes ditar uma política interna ou externa (1). Mas o desnível econômico e tecnológico inicial - isto é, ao empreender uma política de independência tecnológica - pode ser tal que dificilmente será recuperado dentro de um prazo histórico razoável, sendo provável, ao contrário, um hiato crescente entre desenvolvidos e subdesenvolvidos. Aqui a diferença não é fundamental - é de grau, não de natureza - segundo se trate de um país em vias de desenvolvimento, ou de um conjunto de tais países: a complementaridade que podem introduzir entre suas economias não contribui decisivamente ao take-off tecnológico, se cada um, tomado individualmente, é fraco nesse respeito. Não basta dividir as tarefas para que essas se processem automaticamente - é, pelo contrário, na medida em que o back-ground tecnológico já é importante que se pode pensar numa repartição internacional das responsabilidades. Situação que parece comportar três alternativas: ou a área regional integral estagna; ou cai sob o domínio tecnológico-econômico, senão político, de uma superpotência (2); ou então, o contexto político internacional é tal que permite negociar com uma - ou várias - superpotências a cessão de conhecimentos, equipamentos, matérias raras, etc ... capazes por sua vez de facilitar, em certas áreas, o advento de uma tecnologia parcialmente autônoma. Neste último caso, a integração regional é susceptível de aumentar o poder de barganha dos países componentes: o que o Brasil isolado é incapaz de conseguir dos USA em termos de know-how e equipamentos atômicos fundamentais, uma América Latina unida poderia provavelmente arrancá-lo. Importa todavia salientar: a) que tal capacidade de barganha não seria ilimitada, reservando-se as potências dominantes a exclusividade dos conhecimentos realmente chaves, nas áreas consideradas estratégicas; b) que a integração regional seria mais significativa pelo seu peso político do que pelas suas

-
- (1) A não ser, algumas vezes, no que diz respeito às opções mais abrangentes (mas que não são forçosamente as mais importantes, em termos concretos): o fato, por exemplo, de pertencer ou não ao "Ocidente". Abordaremos esse ponto mais adiante.
 - (2) Pode acontecer, mesmo, que a idéia da criação dessa área parta da superpotência, em virtude das múltiplas vantagens que apresenta o grande mercado: ausência de barreiras internas; aumento do poder aquisitivo dos consumidores; possibilidade de encontrar mão-de-obra ao mesmo qualificada e mais barata do que na "metrópole"; possibilidade de dividir a própria pesquisa tecnológica, as áreas periféricas podendo ser encarregadas de certas pesquisas, em benefício da "metrópole" e sob o controle desta (ler, a respeito, "O Desafio Americano").

virtualidades tecnológico-econômicas, não podendo, inclusive, se manifestar e desenvolver, senão sob o escudo daquele: o que as coloca na dependência das aberturas - e "fechamentos" do sistema político internacional.

2. A Política Interna Geral:

A) O impacto da tecnologia dos países desenvolvidos sobre a política interna dos países subdesenvolvidos confunde-se, em grande parte, com a da civilização tecnológica - já que aquela é o principal veículo desta. A tecnologia estrangeira atua, pois, como fator de desequilíbrio sócio-político global e incapaz de auto-correção. A partir e em função dessa intrusão devem ser redefinidas as relações estruturais entre os grupos sociais, entre o campo e a cidade, entre as perspectivas de desenvolvimento de uns e outros, etc ...

B) Mas, ao mesmo tempo, o país possuidor de tecnologia adiantada é freqüentemente visto como modelo político - em virtude do prestígio que desfruta. Parece se pensar, assim, que a imitação ou a adaptação de fórmulas políticas estrangeiras pode corrigir os desequilíbrios que gera a tecnologia estrangeira.

Qual é, de fato, a influência política de certos países, enquanto fonte da tecnologia adiantada? Devemos distinguir quatro níveis:

a) Direito Constitucional, definição dos grandes princípios que regem o Estado e a Sociedade. Nessa área, a influência do país tecnologicamente adiantado é sobretudo visível em relação a pequenos países. É muito difícil, hoje, um país como o Brasil ou o México, ou mesmo a Bolívia, copiar receitas constitucionais norte-americanas. O "entreguismo" seria óbvio demais;

b) a política-fim do Estado, isto é, sua política econômica, social, universitária, etc ... Nesse terreno, muitos dirigentes adotam espontaneamente o ponto de vista das potências ou de uma potência tecnologicamente dominante. Esse, por sua vez, pode encorajar reformas nesse sentido, quer pelo fato de seus representantes acreditarem sinceramente na validade intrínseca dessas reformas, quer (ou simultaneamente) por considerá-las requisitos da segurança político-militar da zona de influência do seu país. Hoje, porém essa dupla pressão ideológica é geralmente insuficiente para forçar a adoção das reformas. Esta, quando finalmente inter-

vém (1), não decorre do prestígio tecnológico - de outra modalidade do prestígio - mas de situações de força de caráter pròpriamente político.

c) A política-meio do Estado, ou seja, sua política tributária, monetária, bancária, do funcionalismo público, etc ..., bem como as medidas de racionalização administrativa destinadas a efetivar as outras políticas, fins ou meios. Tudo isso tende a se pautar pelo clima vigente nos países tecnològicamente adiantados. Mas será em virtude do prestígio da sua tecnologia, ou da sua organização tecnocrática? Em se tratando de políticas e medidas elas pròprias tecnocráticas, o prestígio da gestão estrangeira é provàvelmente superior ao do fato tecnològico em si.

d) A política, fim e meio, das grandes emprêsas. Aqui a influência da tecnologia estrangeira como tal é mais evidente. A política "gressiva" da Volkswagen do Brasil, e o apoio que o público lhe empresta, refletem em grande parte o prestígio tradicional da técnica alemã. Mas os outros fatores não estão ausentes: o capital financeiro da matriz, a sua capacidade de organização industrial e comercial, o prestígio desfrutado por essa organização.

Em síntese, a influência do fato tecnològico estrangeiro sobre a política interna dos países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento é mais negativa do que positiva: contribui para a desagregação das estruturas sociais vigentes, mas pouco representa no que se refere à definição de novas orientações.

(1) O que nem sempre acontece (ou melhor, raramente acontece). Sabemos, por exemplo, que uma política "progressista" - estilo Aliança para o Progresso - nunca é rigorosamente exigida dos países da área americana, já que um regime conservador ou mesmo fascista, parcial ou radicalmente oposto às reformas de base, pode em determinadas circunstâncias aparecer como um mal menor, ou seja, como uma melhor garantia da segurança político-militar do que um regime em tese favorável àquelas reformas (regime Bosch), mas instável e ameaçado pela dialética do processo reformista, de prosseguir "longe demais". A potência dominante flutua, assim, entre o reconhecimento tácito ou aberto de situações de força e um sistema sócio-político mais "justo", o qual poderia assegurar - pelo menos se pensa - o equilíbrio em profundidade da sua zona de influência.

3. A Política Externa:

Mas não será que o peso da(s) potência(s) tecnologicamente adiantada(s) é decisivo no âmbito da política externa?

Não podemos negar um certo controle da política externa do Brasil ou da Argentina, por exemplo, pela política norte-americana. O problema, porém, é saber:

a) se tal controle é tão drástico e minucioso como se propala;

b) se, no que ele tem de substancial, ele decorre - ou decorre basicamente - do gap tecnológico entre as nações concernidas.

Quanto ao primeiro ponto, duvidamos que os USA possam impor às grandes (e mesmo médias) nações do Terceiro-Mundo a ratificação do acôo mundial de não-proliferação das armas nucleares, elaborado sob o patrocínio conjunto soviético-americano; ou impedir-lhe um incremento substancial do seu intercâmbio comercial com os países socialistas; ou proibí-lhes a compra de material bélico (os "Mirage" por exemplo) a outras nações que não os USA; ou, mesmo, reconhecer a China comunista. Sem dúvida, nesses vários casos, a pressão americana deve ser muito insistente. Mas, por um lado, ela não difere na essência da que se exerce sobre nações altamente desenvolvidas - como Alemanha, Itália, Japão; por outro lado, os meios de resistência à pressão externa - desde comportamentos altivos, "florianistas" (1), de recusa até sutis barganhas - não parecem sensivelmente inferiores no caso do Brasil ou da Índia, por exemplo, aos que possuem aquelas nações. Em todos os casos, a pressão externa só é "engolida" na medida em que ela parece trazer, aos olhos da potência que perante ela se curva, vantagens, ilusórias ou reais, de ordem econômica, política, militar, etc ...

É bem verdade que tudo não é possível, que não seria fácil ao Brasil ou à Mongólia Exterior escapar das esferas de influência a que pertencem, respectivamente. Mas aqui também há de observar que a liberdade não é muito maior no caso de países como a Espanha ou a Itália - que

(1) Lembrando Floriano, que, no auge da penetração econômica inglesa no Brasil, não teria relutado em rechaçar a esquadra inglesa "à bala", se esta se tivesse envolvido nos acontecimentos de 1893-1894.

ascs, tal contrôle chegará a ser maior do que o que visa um país menos desenvolvido, se tal é o interesse da potência leader. Se o Japão, contrariando sua tradição hostil aos armamentos atômicos, decidisse de repente não aderir ao tratado de não proliferação, a aceitação de tal decisão, por parte dos USA, seria provavelmente mais difícil do que no caso brasileiro. O lugar estratégico do Japão na Ásia, bem como a relativa facilidade com que ascenderia ao poderio atômico, com o back-ground industrial de que dispõe, faria com que seu poder de escolha fôsse submetido a toda sorte de pressões - o que, assim mesmo, não significa que a liberdade do governo japonês desapareceria por inteiro.

Embora admitindo que pode surgir um descompasso entre o poderio tecnológico e o poderio político-militar, alguns objetarão, porém, que a situação mundial atual, com sua complexidade e paradoxos, decorre de uma casualidade tecnológica inicial: não foi o avanço tecnológico dos USA que lhes permitiu ganhar a guerra, portanto influir decisivamente sobre a política de inúmeros países, desenvolvidos e subdesenvolvidos? O domínio político-militar não seria senão a expressão ou o efeito do domínio tecnológico, muito embora o primeiro, uma vez constituído, possa tolher os passos dos países (Alemanha, Japão, Itália) que, ulteriormente, conseguem uma grande expansão tecnológica.

Tal argumentação esquece três fatos:

a) a U.R.S.S. também contribuiu decisivamente ao desfecho da II Guerra Mundial, sem ser na época uma potência tecnológica das mais adiantadas. Tampouco se pode sustentar, seriamente, que seu poderio militar decorria essencialmente dos fornecimentos de armas e equipamentos americanos. Na verdade, a vitória dos adversários do Eixo resultou de uma constelação complexa de fatores, onde sobressaem, além da tecnologia norte-americana, a superioridade esmagadora da aliança, a invulnerabilidade da indústria americana aos bombardeios alemães e japoneses, a fraqueza intrínseca de alguns aliados da Alemanha (Itália incluída) e as contradições ou excessos internos do regime nazista, enfim o arraigamento aos valores liberais ou socialistas, conforme os casos, da maior parte dos países da coalizão anti-Eixo.

b) A tecnologia alemã não era, na época da guerra, muito inferior à americana mesmo levando-se em conta a melhor integração, já na época, entre esta última e o capital financeiro. Possivelmente a alemã era superior em alguns ramos estratégicos, como bem demonstrou a "aquisição", pelos USA, após a guerra, do famoso Dr. Von Braun e outros cientistas.

c) Sobretudo o grande poderio tecnológico americano e, aceso num segundo plano russo, data do após-guerra. Ou seja: longe de ser o poderio político-militar o efeito, mais ou menos automático, do poderio tecnológico, é no rastro do primeiro que o segundo conseguiu se desenvolver - graças, entre outros fatores, a uma "drenagem dos cérebros" dos países vencidos e de alguns países vencedores (Inglaterra, França), que só a vitória tornou possível.

A diferença concernente ao pêso dos vários fatores, entre nossa perspectiva e a que acabamos de criticar, pode ser ilustrada pelos dois esquemas seguintes:

Segundo a perspectiva criticada:

Poderio Tecnológico —————> Poderio Político-Militar ————— Re
fôrço do Poderio Tecnológico Inicial e, simultâneamente, proibição a outros poderios tecnológicos em expansão de transformar-se em poderios político-militares capazes de macro-decisões mundiais. ————— Refôrço do poderio político-militar inicial, etc ...

Segundo nossa perspectiva:

Constelação de fatores (entre os quais um certo poderio tecnológico, não forçosamente o mais adiantado em relação à época) capaz de alcançar uma vitória ou uma situação de liderança político-militar em âmbito mundial —————> refôrço do poderio tecnológico inicial e, eventualmente, supremacia tecnológica mundial, sob o escudo da liderança político-militar —————> refôrço da liderança político-militar, etc ...

Não vemos, em conclusão, nenhum determinismo tecnológico pairando sôbre a política externa de Estados como o Brasil, a relativa dependência em que se encontra tal política é mais de essência prôpriamente política que tecnológica.

*

*

*

Finalizando, chegamos à conclusão de que o impacto político da tecnologia, tanto nos países subdesenvolvidos como nos desenvolvidos, é sobretudo uma decorrência da expansão da civilização tecnológica - que atua quer no sentido de fortalecer o consenso social (nos países desenvolvidos) quer no sentido de explodí-lo (nos países subdesenvolvidos). É muito menos evidente o pêso político dos possuidores da tecnologia - indivíduos, grupos econômicos, nações hiperdesenvolvidas. Neste segundo caso, o efeito da tecnologia é duplamente limitado: por um lado, a posse da tecnologia adiantada é menos fonte de poder político do que instrumento ou acréscimo de poder para quem já tem o poder; por outro lado, os não possuidores têm sempre alguma capacidade de resistir politicamente aos possuidores. Não se verifica, pois, o propalado predomínio político da tecnologia, no mundo atual. O condicionamento da tecnologia pela política talvez seja tão importante quão o condicionamento da política pela tecnologia. A não ser, concordamos, no tocante à formulação e execução da própria política tecnológica: o hiato entre países dotados de uma forte tecnologia e os outros tende normalmente a aumentar - sem que estes últimos possam fazer muita coisa para superá-lo, pelo menos através de uma política tecnológica independente, já que o hiato crescente impede, exatamente, uma tal política. Só neste caso - muito importante, mas que não exclui possibilidades de desenvolvimento político autônomo em outros campos - é que o condicionamento da política pela tecnologia se revela mais ou menos consoante com a imagem popular que se faz do poder incontestável da tecnologia no mundo moderno.

REFORMA DAS SECRETARIAS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO
E CULTURA: DIFICULDADES E CAMINHOS

Na sua maioria, as Secretarias Estaduais de Educação e Cultura não estão preparadas para enfrentar as novas tarefas que decorrem da expansão acelerada do sistema escolar, das mudanças qualitativas exigidas por esta expansão, enfim da necessidade de relacionar o desenvolvimento educacional com os imperativos nacionais, regionais e locais do desenvolvimento sócio-econômico. Não lhes falta, apenas, um instrumental adequado de planejamento, como também, em alguns casos, as condições mínimas de um funcionamento rotineiro adequado.

Face a essa situação, os propósitos reformistas têm tomado grande impulso desde os anos 60, e se multiplicam a medida que crescem as deficiências e exigências: não há Secretaria que, de lá para cá, não tenha servido de terreno de experimentação a várias tentativas, improvisadas ou "científicas". Excetuando-se, porém, as poucas que enveredam por uma racionalização bem definida no seu projeto, continua nos seus progressos e cada vez mais "autosustentada", - pode-se dizer que a tônica geral é de agitação difusa, as boas intenções alternando constantemente com os esquecimentos, redemoinhos e contradições. Na maioria das Secretarias, a situação pode ser resumida da seguinte maneira:

1. Existe geralmente uma lei de reorganização da Secretaria, que remonta a alguns anos atrás (1). Só que essa lei não está aplicada; ou pouco aplicada; ou desvirtuada nos seus fins e modalidades.

2. Coexistindo com a estrutura ideal, tem vigência uma estrutura que permite o funcionamento vegetativo do sistema. Representa um compromisso entre a lei, a situação anterior a ela, e as exigências que decorrem da evolução da situação desde sua decretação.

3. Manifestam os responsáveis atitudes negativas, tanto em relação à estrutura ideal, considerada "inaplicável" ou "ultrapassada" conforme os casos, quanto à estrutura factual, vista como "arcáica", ou "burocrática", ou "personalista" - ou tudo isso ao mesmo tempo.

(1) É sobretudo no período 1962-1965 que tais leis têm surgido.

4. Busca-se, pois, um novo modelo, mas aqui surge a oscilação evocada: muitos Secretários, ora procuram a colaboração de determinada entidade, pública ou privada, nacional ou estrangeira, ora escolhem um caminho diverso, não raro completamente oposto. O que faz com que a maioria das tentativas nem chegue a se concretizar. Os dossiers se acumulam nas gavetas, a lembrança dos projetos anteriores desaparece rapidamente na memória coletiva. Ou então, de repente, adota-se uma das perspectivas concorrentes e manda-se, em regime de urgência, um projeto para a Assembléia Legislativa: lá, porém, seu andamento é vagaroso, o Secretário não lhe dedica senão uma atenção intermitente. Parece ter desaparecido a urgência. Se, apesar de tudo, o projeto vem a ser adotado, sua efetivação prática leva meses. Ou ainda não se efetiva, ou se efetiva de modo truncado, com inúmeros desvirtuamentos. Volta-se à situação anterior, de dualidade entre uma lei "ideal" e vazia, e estruturas educacionais que procuram reencontrar seu caminho tradicional, com algumas modificações superficiais de ritmo e de conteúdo. Não há, pois, nem a continuidade nem a organicidade que permitiriam, depois de algum tempo, avaliar cientificamente os resultados de uma experiência em curso. Nessas condições, nem existe a possibilidade de tirar as lições do passado, de constituir as experiências fracassadas em patamar de novas experiências.

Quais as causas dessa indefinição? A primeira vista, deve-se incriminar o descompasso entre as exigências de progresso e os hábitos e expectativas clientelísticos, ou rotineiros, ou burocráticos, etc ... que evidenciam seus agentes. Tais fatores podem ser chamados de sócio-institucionais: influenciando ou não a legislação, possuem uma vigência durável - em todo caso não se transformam de um dia para outro, conforme a personalidade particular dos agentes.

De fato, boa parte da resistência à modernização se deve à própria inércia dos sistemas que se trata de transformar: se não têm atingido, espontaneamente, um certo patamar de modernização, a racionalização provocada corre o perigo de não poder "pegar", de não encontrar ressonância, terreno onde se enraizar. A decolagem, veremos, supõe uma "predecolagem". Mas a investigação não pode limitar-se a esse aspecto:

1. Os fatores sócio-institucionais locais não são sempre negativos, mesmo nos Estados pouco desenvolvidos. Em muitos Estados, as expectativas de mudança - senão a própria mudança - se tornaram, ou estão se tornando, institucionais: a sociedade inclusiva exerce uma pressão continuada, cada vez mais atuante, sobre o sistema educacional, no sentido da sua racionalização;

2. Nêsse contexto, parcialmente fluido, transicional, a atuação pessoal dos responsáveis pelo sistema educacional, as relações que se estabelecem entre êles - ou seja, os fatores sócio-psicológicos - tudo isso tem grande importância: na medida em que o sistema não está cristalizado, - havendo notadamente a possibilidade de exercer uma arbitragem entre o arcaico e o novo - um desempenho negativo dos líderes tem sempre um efeito próprio, que pode inclusive resultar numa degradação contínua do sistema, em vez de haver correção ou limitação automática dos desgastes pela sua dinâmica interna.

3. Teremos também de levar em conta a insuficiência dos modelos racionalizadores propostos à adesão dos responsáveis, por entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras. Mesmo quando êsses modelos não emanam de pessoas de outros Estados, ou outro países, não respeitam suficientemente, via de regra, as peculiaridades e possibilidades educacionais locais.

4. Mencionemos finalmente fatores sócio-institucionais que transcendem o âmbito estadual, ou melhor, que exprimem as relações duráveis - e a tendência histórica da evolução de tais relações - entre êsse âmbito e o âmbito federal (e, acessoriamente, regional). Constataremos que algumas das incertezas e falhas do âmbito estadual provêm da dificuldade ou da impossibilidade, por parte dos responsáveis estaduais, de prever e controlar as iniciativas do âmbito federal, no que concerne às suas consequências sobre os sistemas educacionais dos Estados: nessa situação de dependência não fatalmente de oscilar entre uma teimosia que os fatos podem a qualquer momento castigar, e uma prudência excessiva, que pode acarretar a paralisia da ação; ou, ainda, uma desorientação que se manifesta nas tentativas contraditórias, mal esboçadas e já abandonadas, às quais aludimos.

Mas é também claro que, nêsses diversos patamares - âmbito sócio-institucional local, fatores sócio-psicológicos locais, modelos racionalizadores, fatores institucionais não-locais - forças positivas estão atuando (já o constatamos, em relação ao patamar institucional local), ou poderiam atuar, se fôsessem mobilizadas de modo adequado. Indicaremos, pois, os caminhos reformistas praticáveis a curto prazo, certos de que a presente "social indecision" (1), no tocante a racionalização das Secretarias de Educação, está para terminar.

(1) Utilizando-se a expressão do sociólogo norte-americano Alvin Boskoff.

I - FATORES SÓCIO-INSTITUCIONAIS LOCAIS

Entre eles avulta a própria inércia de vários sistemas estaduais de ensino, com seus agentes tradicionalmente voltados para uma concepção clientelística da educação:

1. De modo geral, os sistemas estaduais de educação - e, mais ainda, os municipais - continuam sendo encarados, pelo público em geral e pelos seus agentes em particular, como um manancial de favores - empregos, acesso às escolas públicas, bolsas, etc ... destinado a determinados indivíduos ou famílias, não como um instrumento impessoal de promoção da coletividade como um todo. Menos ainda se pensa em colocar a educação ao serviço do desenvolvimento sócio-econômico local, regional ou nacional. O que não exclui, é claro, a usagem da ideologia e da linguagem desenvolvimentistas, cuja manipulação afigura-se, junto a instâncias superiores ou exteriores, como a chave de vantagens pessoais ou tribais. Os sistemas educacionais não aparecem, pois, como um Universal social acima dos indivíduos, mas como um bem a usufruir, eventualmente a dividir. Atitude que não acarreta forçosamente a morosidade ou a corrupção, por parte dos agentes educacionais: podem ser muito dedicados, mas dentro de um clima geral de privatização do sistema educacional, dos seus meios e, finalmente, dos seus próprios fins.

2. Tal clima bloqueia por definição todo intuito reformista sério. Não que os responsáveis educacionais se oponham, necessariamente, a tais intuítos. Ao mesmo tempo porque ficam envolvidos pelo linguajar desenvolvimentista, acima evocado, e porque chegam a imaginar - alguns deles pelo menos - que a reforma do sistema educacional multiplicará as oportunidades de emprego, bolsas, e, sobretudo, acesso ao sistema educacional para os apaniguados. Nessa perspectiva, mais ou menos consciente, a racionalização é vislumbrada como mais um instrumento ao serviço do privatismo. Mas, de fato, privatismo e racionalização colidem. Esta última importa não apenas em escolas mais numerosas, mas criadas ou ampliadas segundo critérios objetivos de prioridade: na implantação, nas Secretarias, de novos órgãos correspondentes a novas funções, para as quais os responsáveis locais, em geral recrutados politicamente, têm pouca habilitação - ou, inversamente, na supressão de muitos cargos "cartoriais".

Dai as incertezas e oscilações às quais aludimos, e que traduzem: a) as primeiras, a inadaptação global das expectativas clientelísticas às exigências do desenvolvimento; b) as segundas, a vontade de conservar, e mesmo de expandir, dentro de um novo contexto social, os valores

visados por essas expectativas - e a constatação, mais dia menos dia, de que isso é impossível, o que motiva as relutâncias, demoras, etc ... em relação à aplicação efetiva das propostas das equipes técnicas, cuja colaboração tinha sido solicitada.

4. Nessas condições, a encampação dos temas reformistas - quando, apesar de tudo, se verifica - redundará na sua edulcoração e descaracterização: cargos importantes são suprimidos, mas seus titulares redistribuídos nas mesmas repartições, ou, quando em outro lugar, em cargos também estratégicos; não raro, são aproveitados para o desempenho das funções cujo surgimento devia significar uma ruptura com o passado que encarnam e defendem.

Será que tal situação implica num círculo vicioso, na gradativa absorção das iniciativas reformistas pelo sistema que pretendem melhorar? De modo algum. É que a expansão do sistema, em termos clientelísticos, experimenta dificuldades crescentes: a difusão da informação e a consequente abertura sobre o mundo; o desenvolvimento, inclusive em rincões remotos, dos vários extratos da classe média; a fome de educação decorrente desses dois fatores - tudo isso faz com que o número dos apaniguados, ou, melhor, o número dos que deveriam ser apaniguados para que a rede tradicional de expectativas funcionasse de modo equilibrado, aumente enormemente. Chega um momento em que não é mais possível atender satisfatoriamente a todos os pedidos politicamente interessantes (1). Pelo menos com os métodos clássicos de distribuição "pulverizada" de verbas, de conluícos com os fornecedores e empreiteiros etc ... Faz-se mister uma racionalização, ao menos elementar, dos setores administrativos. Aos poucos crescem as exigências contábeis, as relativas às concorrências públicas, ao cronograma de execução das obras, aos materiais utilizados.

É provável que os dois terços dos sistemas estaduais já tenham alcançado essa fase. As dúvidas e vacilações que ainda se observam no seu andamento, evidenciam, por um lado, o caráter recente da nova fase, por outro lado a atuação dos outros fatores mencionados na introdução.

A partir dessa "decolagem", é fácil vislumbrar os prováveis desdobramentos ulteriores:

(1) Isto é, nem se levando em conta os pedidos e reclamações dos "inimigos" e dos "indiferentes".

a) Da racionalização dos meios, e do seu progressivo aperfeiçoamento, passa-se insensivelmente à racionalização limitada dos fins: mesmo com métodos de gestão renovados, a pressão sobre o sistema, no sentido da sua expansão quantitativa, pode se tornar a tal ponto intolerável que haverá de escolher, no tocante à distribuição de favores, entre pessoas ou grupos "igualmente" amigos. Nessa altura surge a necessidade imperativa, não mais ética como anteriormente, mas factual, empírica, de uma arbitragem ou hierarquização racional entre os objetivos possíveis. Ou seja: não podendo mais as escolhas serem políticas, no sentido banal do termo, elas têm de ser políticas, no mais alto sentido, isto é, de decorrer de uma visão razoavelmente lúcida e ampla do que devem ser os fins do sistema educacional local.

b) Mas, por sua vez, a racionalização limitada dos fins, conjuntamente com a racionalização dos meios e nova expansão da demanda educacional, acaba forçando uma racionalização generalizada; ou seja: envolve de tanto os "inimigos" e "indiferentes" como os "amigos". Não só porque a pressão da opinião pública torna cada vez mais difícil o esquecimento dos primeiros: também porque a integração progressiva do sistema exige, por exemplo, que em determinado lugar (em mãos dos "inimigos"), de posição geográfica e econômica favorável, se crie um ginásio polivalente - se se quer escoar a produção de alunos oriundos das escolas primárias de municípios "amigos" e se, na outra extremidade da cadeia educacional, se deve alimentar regularmente um colégio construído numa cidade "amiga". São os fluxos educacionais que, de modo crescente, vão comandar a expansão do sistema.

c) A determinação desses fluxos e da sua evolução provável ou desejável exige por sua vez a criação - ou o reforçamento - do aparelho de planejamento (com seus anexos: serviços de estatísticas, de pesquisas, etc ...) das Secretarias, e a instauração de conexões orgânicas entre ele e os demais órgãos, internos e externos. Insensivelmente, passa-se de um planejamento ideológico - mais exatamente, de uso verbal e incontrolado da palavra "planejamento" - para uma programação efetiva, em que a pesquisa, anteriormente localizada em órgãos cartoriais e pachorrentos, - ou apenas capazes de trabalhos acadêmicos - torna-se o pivô do sistema.

d) Acreditamos que alguns Estados - os "bons" evocados na introdução - tenham chegado à fase b, alguns à fase c. Assim se verifica a passagem progressiva de sistemas educacionais voltados para si mesmos - isto é, produto de determinados privilégios, que, por sua vez, reforçam conjuntamente - para sistemas voltados para o público em geral. Há de observar, porém, que tal progresso não resulta, forçosamente, numa educação

adequada às exigências do desenvolvimento. Embora voltada, genêricamente, para o desenvolvimento - e, concretamente, para o desenvolvimento cultural e político -, a democratização das oportunidades de ensino não significa que essas sejam distribuídas conforme as necessidades econômicas futuras. Tal adequação assinala uma última fase, a qual, até o momento, nem o sistema federal de ensino tem plenamente alcançado.

Voltando à situação atual de alguns dos Estados, constatamos que, nêles, a decolagem do sistema educacional é inexistente ou ambígua. Na ausência ou na insuficiência de uma pressão externa, demográfica e política (crescimento de estratos sociais capazes de barganha política), não adianta muito propor sua reformulação racional, a começar pela do ápice, a Secretaria de Educação e Cultura: o sistema tende a manter-se por um movimento de feed-back. Em outras palavras, só se pode pretender reformar, pragmaticamente e não apenas no papel, o sistema que já tenha decolado, ou, ao menos, esteja ao ponto de decolar.

Mas, repetimos, os tres quartos dos Estados parecem ter logrado essa fase de decolagem ou pre-decolagem. Nessas condições a morosidade que se observa na mudança das Secretarias não decorre essencialmente do privatismo dos sistemas educacionais locais.

Mas não será que subestimamos a importância de outro fator sócio-institucional, a inércia da burocracia? Não vem essa inércia limitar o alcance do take-off racionalizador?

A burocracia caracteriza-se, essencialmente:

a) Pela dificuldade ou impossibilidade, numa organização complexa, de os atôres menores (e, não raro, também os maiores) perceberem a significação global do "projeto" que serve essa organização: a multiplicidade das tarefas envolvidas na realização do projeto, as inúmeras conexões verticais e horizontais existentes entre elas, o fato de que cada um se acha, funcional e hierarquicamente (e cada vez mais a medida que cresce a organização), confinado dentro de um setor mais ou menos estreito - tudo isso obscurece a compreensão da atividade do conjunto, e, eventualmente, da própria razão de ser dessa atividade;

b) pela extensão da escala hierárquica, a qual, mesmo quando oferece razoáveis oportunidades de mobilidade vertical, torna a maior parte dos agentes marginalizados e impotentes, no tocante à tomada das macrodecisões.

Nessas condições, os agentes não se sentem associados ao projeto coletivo, e enveredam por comportamentos negativos de retinização, retração, sabotagem, etc ... Paralelamente, a autonomia de cada agente cresce, dentro da própria dependência: aumentando cada dia o número de canais intermediários entre dois pontos quaisquer do sistema, as ligações entre eles se fazem mais precárias, - verifica-se uma degradação (uma "entropia") constante da informação, bem como uma dificuldade cada vez maior em avaliar a realidade da execução das ordens, detrás do seu cumprimento formal (1). Somando êsses dois aspectos - desinterêsse dos atôres pelo projeto e possibilidade de fato de eles se "enquistarem" dentro do sistema -, compreende-se que burocracia possa desempenhar um papel duplamente negativo, em relação aos propósitos reformistas: primeiro, porque constitui - lá onde está florescente - um dos principais objetos, e dos mais difíceis a remodelar, sôbre os quais deve incidir a reforma de uma organização; segundo, porque é um dos principais obstáculos a essa reforma. Em outras palavras, a burocracia representa um dos maiores empecilhos à sua própria supressão, independentemente dos bloqueios que acarreta para outros aspectos da reforma.

Um dos principais efeitos dos curto-circuitos burocráticos é que anulam, ou freiam consideravelmente, as possibilidades de atuação pessoal de responsáveis dinâmicos. Nas máquinas burocráticas públicas - onde inexistente a motivação do lucro, que limita o emperramento das estruturas de poder e das rês de comunicações - o rendimento da organização chega a depender da personalidade dos principis titulares, não havendo muita diferença entre os desempenhos respectivos dos "bons" e "maus" elementos, em que pêsse às esperanças de mudança que alimenta regularmente a nomeação dos primeiros.

Felizmente, o "fenômeno burocrático" não tem importância decisiva, na maioria dos Estados: a complexidade interna das Secretarias não é, via de regra, suficiente. Excetuando-se São Paulo, Guanabara, Rio Grande do Sul e Minas (2) -, e, num grau muito menor, Paraná e Pernambuco -, o que se verifica são aspectos adjetivos, não substantivos, da burocracia: por exemplo o acúmulo de "papelada" inútil, o fato de os mesmos documentos

(1) Cf. Michel Crozier, "Le Phénomène Bureaucratique", Presses Universitaires de France, 1964.

(2) Por essa razão, as Secretarias dêsses Estados são, de longe, as de mais difícil reestruturação ...

voltarem várias vezes ao despacho das mesmas pessoas, etc ... até se acabar o processo. O que, aliás, antes de constituir uma manifestação propriamente burocrática evidencia que as Secretarias de muitos Estados ainda estão numa fase intermediária entre a da organização personalizada - em torno de determinados indivíduos - e a da organização burocratizada. Mantêm-se aspectos personalistas dentro de um novo contexto, onde se exigiria a mecanização ou a descentralização de inúmeras decisões. Mas, justamente, a importância que conservam as pessoas, sobretudo os líderes, faz com que os curto-circuitos burocráticos sejam evitáveis ou limitáveis, dependendo de uma atuação mais enérgica desses líderes. Chegamos, pois, ao papel dos fatores psico-sociológicos, no tocante à reforma das Secretarias.

II - FATORES SÓCIO-PSICOLÓGICOS LOCAIS

Devemos distinguir duas categorias de fatores:

1. Os que são de natureza intermediária: em parte sócio-institucionais, em parte sócio-psicológicos.

2. Os que são propriamente sócio-psicológicos, ou seja: o que, nas motivações e atitudes dos agentes educacionais, assim como nas suas interações, é relativamente imprevisível a partir da simples consideração do contexto institucional. Embora estreitamente vinculados aos elementos sócio-institucionais, não são, porém, a mera consequência deles; frente à determinada constelação institucional, ou a duas constelações semelhantes, a resposta dos atôres - sobretudo, dos atôres-chave, como são os titulares das pastas de educação - podem variar consideravelmente. É que os atôres podem mudar, assim como as interações em que se encontram envolvidos. Personalidade e interação são condicionadas pelo contexto institucional; mas, inversamente, dentro de certos limites e sobretudo em determinados momentos - de transição, de efervescência coletiva - uma liderança dinâmica pode influir poderosamente sobre as transformações em curso, e contribuir à redefinição do contexto sócio-institucional. Até o momento, as eventuais possibilidades favoráveis do contexto institucional têm sido, em regra geral, exploradas de modo escasso, devido notadamente à configuração negativa dos grupos educacionais dirigentes.

1. Fatores intermediários:

A) As modalidades de escolha dos responsáveis educacionais:

segundo o ambiente fôr clientelístico, transicional, racional, ela recairá sobre pessoas pertencendo a determinadas faixas, não apenas de status e funções sociais, mas também de temperamentos e personalidades individuais. A própria decisão de escalar um Secretário de Educação "técnico" ou "apolítico" e, além disso, "jovem", "aberto", etc ... exprime uma preferência institucional da coletividade.

É claro que, sobre a base dessas orientações e limitações, a atuação dos líderes, no tocante à reforma das Secretarias, reforçará em ampla medida - porque o traduz - o peso, positivo ou negativo, dos elementos propriamente institucionais.

B) O poder dos responsáveis educacionais: êle não depende exclusivamente nem das suas qualidades intrínsecas nem das possibilidades operacionais de que dispõem, dentro e fora da Secretaria. Há de levar em conta, também, o modo segundo o qual o próprio fenômeno do poder está sendo encarado pela opinião:

a) A figura dos "donos do poder" assume particular relevância nos países latino-americanos. Trata-se, evidentemente, dos membros do executivo, que é visto pela opinião latino-americana como o poder por excelência. O poder de um Secretário de Educação, por exemplo, ainda é grande no Brasil de hoje - o que significa:

- que êle tem ampla margem de iniciativa e de decisão. O "poder legislativo" (os conselhos estaduais de educação, cultura e desportos), está longe de ter condições para competir com êle.

- que, se êle não utilizar as potencialidades que enfeixa, estas podem ficar subutilizadas ou inutilizadas: as sugestões ou decisões de outras pessoas não terão o mesmo peso, aos olhos da opinião pública em geral e dos educadores em particular.

b) Nas fases de transição rápida - muito mais rápida do que a que atravessaram os países europeus e os USA - do subdesenvolvimento para o desenvolvimento, do arcaico para o moderno - os indivíduos no poder sempre desempenham, ou pelo menos, têm a possibilidade de desempenhar um papel estratégico. Nessa situação fluida, a atuação de um pequeno grupo pode fazer com que o fiel da história se incline decididamente num certo sentido. Em outras palavras: num período de "social indecisão" (1), onde

(1) Utilizando-se a expressão do sociólogo norte-americano Alvin Boskoff.

o vácuo institucional é, êle próprio, institucional, apresentam-se possibilidades excepcionais de intervenção, para os líderes. Mas aqui já encontramos os fatores propriamente sócio-psicológicos: qual deve ser a personalidade dos líderes educacionais e as relações existentes entre êles, para que a possibilidade de desempenhar um papel decisivo em benefício da mudança se torne efetiva ?

2. Fatores Sócio-Psicológicos:

Muito embora os responsáveis das Secretarias sejam escolhidos em função do contexto institucional local, não se pode concluir que sua atuação tenha uma orientação preestabelecida. Os limites a que estão submetidos não prefigura rigidamente sua atuação, que pode situar-se bastante além, ou aquém, das expectativas coletivas a seu respeito. Por um lado, o temperamento, a formação etc ... de cada um, já constituem fatores importantes em si. Por outro lado, sofrem um "efeito multiplicador", positivo ou negativo, sob o duplo impacto: a) dos fatores aos quais acabamos de aludir; b) da configuração - do "sociograma" - do grupo de liderança; essa configuração, particularmente numa situação de transição, não é institucionalmente "dada", inclusive porque o número dos cargos de responsabilidade, as relações informais - senão as explícitas no organograma - entre seus titulares, a sua capacidade de atuação junto aos elementos liderados etc ... - tudo isso depende em ampla medida de uma tomada de posição do Secretário.

Quando existe, dentro e fora da Secretaria, o mínimo de racionalidade social capaz de assegurar o andamento dos propósitos reformistas, parece-nos que a configuração psico-sociológica do staff deve ser a seguinte:

1. O Secretário não pode ser, apenas, "forte", "dinâmico" etc ... Deve ser, sobretudo, uma maneira de empreendedor schumpeteriano. Ou seja: um homem capaz de despertar e combinar fatores materiais, homens e instituições, não apenas no âmbito dos planos e organogramas, mas na realidade do sistema. Não se trata, no sentido exata da palavra, de inovar, de inventar: êsse papel cabe, principalmente, a outro elemento que evocaremos em seguida; mas de dinamizar potencialidades - elementos humanos (1),

(1) Existem, numerosos técnicos em tôdas as Secretarias de Educação ou nos arredores, que, depois de terem feito cursos ou estágios de administração escolar, de estatística, de planejamento, etc ... nos Estados Unidos, na Europa, na UNESCO, permanecem enquistados num rincão do sistema educacional (muitas vezes com seu consentimento) - enquanto leigos da política educacional decidem sobre reformas de estruturas ou planejamento.

prédios, equipamentos, dinheiros mal ou subutilizados - e de conectar atividades ou órgãos já existentes, assegurando-lhes um efeito multiplicador pelo fato deste entrosamento.

Em relação a este último aspecto, uma das coisas que mais causam espanto, no Brasil de modo geral e não só no âmbito das Secretarias de Educação, é a existência de paredes estanques entre atividades ou instituições que logicamente se completam, ou mesmo, só existem umas em função das outras. O problema, via de regra, não é de organogramas: estes asseguram um entrosamento funcional, não raro com grande luxo de pormenores. O fato, porém, é que cada setor tende a se isolar, a fechar-se sobre si. Seu funcionamento torna-se, pois, formal, seja qual for a qualidade dos seus agentes, a sua consciência profissional etc ...: a atividade exerce-se no vazio, para atender a determinadas exigências legais. Essa autonomização, a qual não é senão uma alienação, tem várias causas, cuja análise pormenorizada não podemos fazer aqui. Basta assinalar a mais importante, que reencontraremos ao tratar dos modelos racionalizadores de inspiração ideológica: várias das atividades ou órgãos a entrosar, bem como o próprio entrosamento, têm sido equacionadas, até o momento, num contexto em que não havia - nem sociologicamente (a clientela escolar real (1) era reduzida) nem economicamente (as exigências do desenvolvimento eram fracas) - necessidade de uma expansão considerável e racional do sistema educacional. Nessas condições, os instrumentos dessa eventual expansão - por exemplo os órgãos de estatísticas e de planejamento - só podiam ser, eles próprios, um tanto ideológicos. Antecipando-se a exigências concretas, vividas pela consciência coletiva, ou, ao menos, por parcelas ponderáveis da opinião pública, flutuavam à procura de uma justificativa real, não apenas legal, da sua atividade - ou, na maioria dos casos, caíam numa rotina desprovida de sentido. Não tendo preocupações de rendimento efetivo, não experimentavam nem a necessidade de uma atuação flexível, diversificada, nem a necessidade de uma colaboração estreita com os demais órgãos.

Um bom exemplo dessa segregação das atividades reside na juxtaposição, que frequentemente se verifica, entre os órgãos de informação e elaboração estatísticas, os órgãos de planejamento, os órgãos de decisão e execução da política educacional. Logicamente, a estatística deveria ali-

(1) Isto é, capaz de exercer uma pressão sócio-política sobre os responsáveis do sistema educacional, no sentido de conseguir vagas, bolsas de estudos, etc ...

mentar as projeções do planejador (1) - ela constitui o patamar imprescindível dessas projeções. Por sua vez a reflexão do planejador só tem sentido se inspirar de fato a política educacional. O que acontece, porém, é que o trabalho estatístico se torna seu próprio fim: quer seja realizado no âmbito da própria Secretaria quer esteja a cargo de um setor do Departamento Estadual do I.B.G.E., faz-se estatísticas para fazer estatísticas, quando muito para atender aos pedidos ocasionais, esporádicos de eventuais consumidores. As estatísticas estão "à disposição do público", mas não elaboradas para determinados públicos. Nessas condições o trabalho se torna rapidamente acadêmico, seja quais fôrem os propósitos iniciais que deram à luz o órgão estatístico: fazem-se recenseamentos inúteis, e inversamente, dados de suma relevância para a análise e a expansão racional do sistema educacional deixam de ser pesquisados (2). Quanto ao planejamento, já enfraquecido pelo fato de não poder apoiar-se num aparelho estatístico vigoroso, torna-se uma atividade mandarina, na medida em que suas recomendações não estão seguidas pela máquina executiva da Secretaria. O requinte dos modelos, antes de significar sua inserção numa praxis educacional, testemunha sua impotência: os planejadores podem propor tudo, já que nada - ou pouco - será encampado. Poderíamos citar o caso de determinado Estado, dos mais desenvolvidos, em que há justaposição mera e simples, entre o CEE - onde se encontram os planejadores -, e a Secretaria, que leva a cabo as tarefas corriqueiras: os exercícios de estilo dos primeiros despertam, é claro, o "grande interesse" da Secretaria - mas as coisas ficam nisso. Dessa forma, não existe até o momento nenhuma mediação, fora de um diálogo acadêmico, entre o sonho e o dia a dia da realidade.

-
- (1) Essas projeções devem também se alicerçar em pesquisas qualitativas e qualitativo-quantitativas. Infelizmente, o mesmo enquadramento que caracteriza o trabalho dos órgãos estatísticos se verifica em relação aos outros órgãos de pesquisas. Temos, assim, uma pulverização geral: a pesquisa estatística ignora a pesquisa não-estatística (ou não exclusivamente estatística), e reciprocamente (o que acentua o caráter gratuito do trabalho dos estatísticos, já que não estão concitados a procurar os dados que interessam aos especialistas em pesquisas educacionais); finalmente, as duas pesquisas ignoram o planejamento.
- (2) Isso, na melhor das hipóteses: ainda há de levar em conta os erros factuais dos levantamentos estatísticos.

Pode-se tratar apenas de conectar funções ou órgãos, mas de detectar - ou mandar detectar - as falhas de tal ou qual elo da corrente. É muito freqüente a não percepção dessas falhas, que tornam as atividades dos outros elos inócuos ou contraproducentes; principalmente quando a deficiência se encontra na base da pirâmide.

Citemos dois exemplos:

a) Vimos que o planejamento tem sua infraestrutura na estatística. Mas os planejadores, se reclamam em geral o número insuficiente de dados, raramente se dão ao luxo de pesquisar se estes dados não pecam qualitativamente; de indagar qual o modo da colheita na base, a capacidade dos coletores, o significado que dentro do seu contexto como cultural - os entrevistados dão às suas respostas etc.

b) É capital cada Estado ter uma boa rede de supervisão primária, mas capital também que os principais destinatários de se investimento - as professoras leigas - tenham o mínimo de capacitação inicial que lhes permita absorver a orientação das supervisoras. No entanto, em vários Estados, se formam (1) supervisoras, de boa qualidade e em quantidade razoável sem que se cuide (ou sem que se cuide suficientemente), ao mesmo tempo, de cursos de treinamento (2) para as leigas que terão, posteriormente, de ser orientadas na classe. A supervisão torna-se, assim, uma superestrutura sem infraestrutura.

Frente a êsses e outros enquistamentos e desperdícios, ao esbanjamento de capacidade intelectual, é que deve se manifestar a atividade mobilizadora do Secretário.

2. O sistema educacional deve contar com a colaboração de um "conselheiro informal", um tanto na moda do "legislador" segundo J.J.Rousseau: ou seja, de um educador de grande vulto, também planejador (ou com matizes de planejador), o qual desfrutando a confiança pessoal do Secretário, possa influenciar a expansão do sistema dentro de uma perspectiva global, a médio e longo prazo. Esse elemento não deve ter nenhuma responsabilidade executiva: só a disponibilidade em relação a preocupações e tare-

(1) Ou se manda fórmulas em outros Estados

(2) Tipos PAMP ou INEP

fas imediatistas - portanto a possibilidade de ignorar ou desprezar as inúmeras pressões que se exercem sobre o executivo - é que pode garantir uma visão ao mesmo sintética e futurista.

Evidentemente, a falta de poder executivo direto do "Conselheiro informal" pode limitar o alcance prático das suas sugestões, facilitar seu engavetamento ou distorção. Lembremos, porém, que raciocinamos dentro da hipótese de um Secretário "shumpeteriano" decidido a encampar o máximo, politicamente possível, dessas sugestões.

O ideal é que o conselho do sistema seja também membro, e animador, do Conselho Estadual de Cultura, podendo este, nessas condições, desempenhar o papel que lhe atribui a LDB, no tocante às diretrizes pedagógicas, administrativas e de planejamento.

3. Os elementos que compõem a Assessoria de Coordenação e Planejamento (1), devem possuir uma parte das qualidades de imaginação do "Conselheiro", e de combinação do Secretário. Não de constituir um elo permanente entre as instâncias de reflexão e de decisão; sua natureza e sua atuação devem ser, pois, mistas, ambíguas no bom sentido. Por um lado, a Assessoria não pode ser um simples serviço de pesquisas (2), do qual essas instâncias exigiriam apenas informações ou trabalhos de detalhamento de macro-decisões já tomadas; há de contribuir na elaboração das próprias macro-decisões, em particular de fazer o trabalho de programação, do qual o planejamento só pode esboçar o quadro. Por outro lado, a Assessoria deve ser também de coordenação, no sentido de contribuir à implantação das novas estruturas exigidas pela expansão e racionalização do sistema: inventando mecanismos de ajuste, cada vez que a lei de reestruturação da Secretaria se revela geral ou imprecisa demais; zelando pela execução dos planos, e a avaliação contínua dessa execução.

(1) Especialista (s) em administração dos sistemas de ensino (em vez de administradores escolares, restritos ao âmbito das escolas; economista (s) da educação; estatístico (s); auxiliares de levantamentos.

(2) Ela deve incluir um serviço de estatísticas, mas não se reduzir nêle. Nos Estados menores, ou pouco desenvolvidos, esse serviço pode ser de estatísticas e pesquisas, não havendo necessidade de um órgão específico de pesquisas, que, nas atuais condições, só poderia funcionar de modo "cartorial".

Há de distinguir, assim, a Assessoria de Coordenação e Planejamento propriamente dita, e uma sub-assessoria, cujo chefe (o estatístico, principal ou único) deve ser também membro da Assessoria.

O equilíbrio entre reflexão e capacidade decisória (1) é difícil de ser encontrado em cada elemento da Assessoria, considerado individualmente, mas o conjunto pode alcançá-lo, na medida em que seus dois polos - o especialista em administração dos sistemas de ensino e o estatístico-co-chefe - possam assumir os dois papéis-chave: o primeiro, de elemento sobretudo reflexivo (o que implica uma forte cultura sociológica e pedagógica); o segundo, de elemento sobretudo decisório (o que implica um background administrativo, mais limitado mas também mais pragmático do que o do primeiro elemento). É ponto pacífico que essa dualidade de orientações deve ser apenas esboçada, e não pode, em hipótese alguma, ficar expressa no regulamento da Secretaria. O essencial é que os principais membros da Assessoria tenham, além da sua qualificação fundamental, matizes de outras qualificações, conseguidas através de uma formação regular ou não.

4. Quanto aos diretores de departamento e serviços autônomos, é indispensável que sejam estreitamente associados à elaboração das diretrizes pedagógicas, da reestruturação administrativa e do planejamento isto é, que sua dedicação decorra não apenas da boa vontade ou da rotina, mas também da compreensão sintética que possam ter do sistema e da legitimidade das reformas, encaradas (2). Essa mobilização permanente tem, porém, dupla finalidade: o que importa não é apenas a seriedade, a originalidade das sugestões que podem fazer tais elementos, mas também a perseverância que demonstrarem na perseguição dos objetivos decididos em comum. Aqui, regularidade administrativa, a continuidade dos esforços, etc ... têm maior significação ainda do que a capacidade intelectual ou decisória.

III - DEFICIÊNCIAS DOS MODELOS RACIONALIZADORES:

Mas os vários tipos de resistências ou obstáculos internos à mudança não teriam tanto peso se os modelos racionalizadores propostos aos responsáveis das SEC fossem mais convincentes. Até hoje, não surgiu nenhuma fórmula de assistência técnica, brasileira, ou brasileira-estrangeira, capaz de motivar uma adesão durável - uma vez passado o primeiro momento

-
- (1) Não se trata, é claro, do próprio momento da decisão - ou ainda, da decisão em última instância: esta cabe ao Secretário.
- (2) Veremos, na III Parte, a importância de Colóquios destinados a tornar transparentes, para o maior número possível de agentes de cada sistema (e não só para os principais), o funcionamento atual e as reestruturações desejáveis desse sistema, os princípios e objetivos em que devem se baseiar, etc ...

de entusiasmo, aparente ou real, que acompanha o desencadeamento dos propósitos mudancistas. As fórmulas oferecidas pecam quer pelo fundo, isto é, pelo conteúdo dos projetos propostos; quer pelo modo da sua apresentação e discussão, quer pelo fundo e pela forma.

Não podemos entrar na análise dos inúmeros modelos que têm sido propostos: examinemos apenas as orientações fundamentais em que se inspiram (1):

1. O Dogmatismo Ideológico:

Todo modelo de reforma de uma Secretaria possui, é claro, uma conotação ideológica: ela evidencia os interesses de determinados grupos, sua formação cultural, as limitações dessa formação etc ... Chamaremos, porém, de "modelos ideológicos", num sentido mais restrito, os projetos de racionalização dos sistemas de educação que tenham as seguintes características:

A) Inspiram-se em concepções globais, geralmente explícitas, do homem e/ou da sociedade, tomados genericamente; ou do homem e/ou da sociedade de determinado país, região, continente etc ... Essas concepções, por sua vez, podem:

a) Ou refletir a adesão a valores transcendentais (religiosos, filosóficos, morais.

b) Ou basear-se em fatos, encarados à luz de uma análise sociológica e/ou histórica, econômica, política, geográfica etc ... de caráter geral, mesmo quando invoca alguns dados mais pormenorizados. O que torna dúbia a cientificidade de tais concepções, que procuram frequentemente forçar ou distorcer os fatos, lançando mão de generalizações apressadas sobre a base de dados não só parciais como insuficientemente analisados. Por exemplo, alguns arautos da LDB querem vislumbrar, em simples tendências ou necessidades limitadas da evolução brasileira, rumos irresistíveis ou exigências radicais; lá onde a realidade aponta para uma desconcentração do sistema educacional brasileiro ou seja, para uma descentralização adjetiva, postulam que ela exige a constituição de sistemas estaduais autônomos, ou seja, uma descentralização substantiva.

(1) É claro que um mesmo modelo pode basear-se em várias orientações, ainda que não sejam perfeitamente compatíveis entre si.

c) Ou comportar, simultaneamente, referência a valores transcendententes e a fatos.

B) Na base dessas concepções, os projetos educacionais são, via de regra, também globais: pretendem abarcar a totalidade do campo educacional, mesmo quando colocam a ênfase sobre determinados pontos. Dizem respeito às finalidades da educação, e de cada nível escolar em particular; às metas (1) a adotar; às conexões a estabelecer entre os níveis; às modalidades de financiamento do ensino, à participação que nêle deve ter a esfera privada; no caso de um país com estrutura política federal, às responsabilidades que devem caber aos vários âmbitos, etc ...

C) São projetos pouco flexíveis, que não procuram adaptar-se à realidade, antes querendo dominá-la. Essa rigidez é natural, ao se tratar de projetos inspirados nas considerações de valores transcendententes. Quanto aos projetos parcial ou pretensamente baseados nos fatos, o transtorno ou a simplificação que tal análise impõe à realidade - ou à ignorância da sua verdadeira natureza - redundam no mesmo dogmatismo. Acresce, em ambos os casos, que as concepções ideológicas, no sentido preciso que adotamos, geralmente evidenciam, melhor do que as simples atitudes ideológicas, interesses sócio-econômicos subjacentes: podendo constituir, inclusive, racionalizações sistemáticas desses interesses. Nessas condições, não há de estranhar que o aspecto transcendental e o aspecto muito terrestre de determinadas ideologias manifestem-se no mesmo sentido, de intransigência em relação à realidade que se pretende transformar.

Surge assim a vontade de impor determinadas instituições, ainda que não estejam bem acolhidas ou caiam na indiferença geral. Essa derrota aparente não desanima os ideólogos: objetarão que os atôres sociais não estão suficientemente amadurecidos para entenderem seu "verdadeiro" interesse e que a progressiva colocação em órbita de instituições consoantes com a ideologia deve, exatamente, facilitar essa aproximação. Trata-se, pois, de "forçar" (um pouco no sentido em que Rousseau dizia que se devia "forçar" os homens a serem livres) o advento das medidas contidas na

(1) Geralmente qualitativas; mas pode haver - e há cada vez mais, em função da moda do planejamento - indicações quantitativas, inclusive pormenorizadas. Só que as referências numéricas dos ideólogos, do modo geral, sobre não merecer uma confiança irrestrita (por ser de segunda, de terceira mão), não constituem um aspecto central do seu pensamento: destinam-se sobretudo, a fornecer um alicerce, mais ou menos científico a idéias e aspirações prévias, a justificá-las.

ideologia. Às vezes se admite é verdade, que esse advento deve ser flexível. Inclusive a própria flexibilidade pode se tornar a categoria ideológica máxima: por exemplo, é o que ocorre com a LDB, que faz da flexibilização e da adaptação das diretrizes educacionais nacionais, nos níveis regional, estadual e municipal, sua panacéia. Trata-se, porém, de uma flexibilidade mais ou menos "outorgada", a qual os beneficiários nem sempre reivindicam (1).

Isso não quer dizer que os fatores ideológicos sempre desempenhem um papel negativo, na reformulação de uma instituição. Devemos distinguir entre a ideologia como concepção, isto é, como teoria já cristalizada - cujo dogmatismo cresce à medida que a evolução da realidade a divorcia dessa realidade - e o impulso ideológico, que lhe deu à luz. Esse impulso, na verdade, é muito mais mito do que ideologia, sendo que se prende não a idéias claras e distintas, mas a imagens poderosas, de teor emocional, que mobiliza tal ou qual grupo - ou a opinião em conjunto - num certo sentido. Como bem mostrou Georges Sorel (2), nada grande no mundo se faz, sem o recurso do mito, que pode ser definido uma ideologia nascente (3).

É verdade que o mito e os slogans em que se exprime podem, como a ideologia, bloqueiar os intuitos reformistas, quando a consciência mística se recusa a admitir na discussão um mínimo de racionalidade, chegando eventualmente a negar todo e qualquer diálogo. Essa cegueira dificilmente pode ser combatida no auge da ação, isto é, enquanto os principais obstáculos não tiverem sido removidos. Depois dessa derrocada intervem, porém, um momento de desorientação, devido à fraqueza intelectual do mito, que contrasta com as minúcias e o bizantinismo da ideologia. Esse momento deve ser aproveitado para levar a formulação das reformas, a pormenorização do seu conteúdo, num terreno técnico.

É essencial, porém, que:

a) O apoio popular - e dos políticos - permaneça sempre presente. O que, por sua vez, supõe que:

(1) Ver a IV Parte deste trabalho.

(2) Em Réflexions sur la Violence.

(3) O que não significa que ele sempre se desenvolve em ideologia propriamente dita.

b) as grandes orientações da reforma pretendida se enquadram nas linhas que prefigurava o mito - do contrário o apêio popular definha, e a reforma se esvazia no formalismo dos decretos e organogramas. O que nem sempre entendem os tecnocratas, conforme veremos.

O papel do impulso ideológico é particularmente importante nos países em vias de desenvolvimento. O take-off, a "arrancada desenvolvimentista", implica, em todos os setores da vida social - econômico, social no sentido amplo, político, educacional - uma mudança de atitudes muito mais radical do que as periódicas remodelações de expectativas e comportamentos necessários, nos países desenvolvidos, para acompanhar as sucessivas etapas da revolução industrial. A "colocação em órbita" é mais difícil, por definição, do que o progresso dentro da órbita. É conveniente, pois, que mitos vigorosos possam mobilizar e canalizar a consciência coletiva, para desencadear a vontade efetiva - e não mais a simples veleidade - de reforma. Esses mitos, no campo educacional, se ligam a palavras como "desenvolvimento integrado", "planejamento", "operação produtividade", "educação funcional dos adultos", etc ...

2. O Formalismo Tecnocrático:

a) Por não acreditar na especificidade dos problemas educacionais, ou por postular que a eventual especificidade do seu conteúdo não deve acarretar nenhuma particularidade quanto à forma do seu tratamento - o tecnocrata proclama que a reorganização de uma SEC não é diferente de qualquer outro problema de organização. Não exigiria métodos e técnicas específicas: a rigor, qualquer técnico treinado em administração geral poderia, mediante uma rápida adaptação a esse pormenor que é a realidade educacional, assumir macro-decisões nesse campo, ainda que sua carreira progressa se tenha desenrolado na Viação ou na Justiça. A administração é uma só, e a ciência da administração admite como única diferença (e ainda, muito relativa) a da administração pública e da administração privada.

Até esta última diferença está sendo esquecida pelas empresas privadas de planejamento que, não raro, as SEC contratam para "pôr a casa em ordem". A reputação de eficácia dessas firmas - geralmente granjeada na região Centro-Sul, em empreendimentos totalmente alheios à educação - permite que os seus peritos, uma vez no Estado longínquo, do Norte ou do Nordeste, que têm como tarefa "redimir", nem se dêem ao luxo de sair da Capital.

b) O que nos leva a outro ponto: a ignorância, ou o desprezo, em relação à peculiaridades sócio-históricas da comunidade da qual se

trata de melhorar o sistema escolar. A razão tecnocrática é intemporal: se tal ou qual medida de reestruturação da SEC se lhe afigura intrinsecamente válida, não se importa muito por sua viabilidade política, ou sociológica. Admite implicitamente que esse valor imanente é o suficiente para acarretar, desde já, não só o consentimento dos espíritos como comportamentos efetivos de mudança.

A tecnocracia torna-se assim uma maneira - requintada, já que, teoricamente, opõe ao idealismo a "lição dos fatos" - de moralismo abstracto. Invoca constantemente o "dever-ser": o Secretário "deveria" fazer isso ou aquilo: recusar as injunções dos políticos, eliminar de um golpe todos os inspetores locais de ensino, reformular radicalmente os critérios de atribuição das bolsas de estudos, fusionar ou multiplicar departamentos dentro da SEC, etc ...

É claro que não se trata de capitular perante os fatos, de considerá-los intangíveis ou suscetíveis, apenas, de mudança espontânea: há de nêles intervir, de provocar a mudança - mas a partir das linhas de força, e das probabilidades de êxito sugeridas pela própria realidade a transformar. O que implica simultaneamente, um duplo equacionamento: determinação das condições ideais de funcionamento dos sistemas locais; estudo das suas condições empíricas e da provável evolução - em função, inclusive, das mudanças que se pretende imprimir. Há de prever as distorções, defurpações, etc ... que resultariam de uma aplicação rígida de normas racionalizadoras. Tomando um só exemplo: de que adiantaria, no Estado do Piauí, forçar desde já uma descentralização interna do sistema educacional - criando por exemplo delegacias regionais de ensino, dotadas de amplos poderes - se não existe (e não existirá antes de algum tempo) pessoas para acionar eficazmente os novos órgãos, que, nessas condições, só poderiam ser meramente clientelísticas ?

Impõe-se, pois, um vai-e-vem entre a "Razão Tecnocrática" e a "Razão Sociológica". Mas isso implica, senão a eliminação dos tecnocratas - que, um pouco em toda a parte, vêm colaborando com as Secretarias - pelo menos na sua integração a equipes capazes de uma abordagem mais abrangente. Voltaremos ao problema dessas equipes, da sua composição, das suas vinculações com outras equipes, das modalidades institucionais (1) que supõe sua atuação adequada.

(1) Nos vários âmbitos (federal, regional, estadual, municipal) e entre esses âmbitos.

3. As duas primeiras características implicam numa terceira: subestimando o tecnocrata o pêsso específico da realidade educacional e de seu contexto sociológico, não vê êle a necessidade de os educadores desempenharem um papel essencial no planejamento da expansão da rêde educacional. Acreditam que tal planejamento pode ser feito de fora para dentro, ou seja, pelo órgão central - federal ou estadual - de planejamento, que, nessa perspectiva, não deveria limitar-se a orientar os planos dos órgãos setoriais e assegurar a compatibilização intersetorial, mas teria a seu cargo o próprio conteúdo dos planos: passando os diversos órgãos setoriais à categoria de fornecedores de informações para o planejamento central e de executores dos planos decididos acima e fora do seu âmbito. O que, em termos de reestruturação das Secretarias de Educação (ou do Ministério da Educação), significa a redução do seu aparelho de planejamento a uma simples antena do planejamento global, a uma engrenagem coletora e transmissora. Às vêzes se vai ainda mais longe: para que a coleta dos dados e a transmissão das diretrizes não sejam desvirtuadas, sugere-se a presença, em cada órgão setorial, de um (ou vários) agentes do planejamento central, portanto a constante fiscalização de tôda a máquina do Estado por um super-órgão.

Sem advogar mera e simplesmente, como alguns educadores, que "o planejamento da educação é tarefa dos educadores" - o que limitaria a função do órgão central do planejamento à mera compatibilização dos planos setoriais (1) -, é difícil admitir o imperialismo do Plano. Reconheçemos que as preocupações de planejamento não são naturais à maioria dos educadores e que, abandonados a si mesmos, correm o perigo, frequentemente comprovado, de não fazer planejamento nenhum; ou um planejamento apenas verbal; ou um planejamento utópico; ou, ainda, um simples arranjo político - verdadeira colcha de retalhos - entre as exigências contraditórias dos vários subsetores educacionais. Resultado, e ao mesmo tempo fator agravante dessa situação, não são capazes de montar por conta própria uma máquina eficiente de planejamento. Por isso tudo acreditamos que o planejamento central e seus tecnocratas não de se manifestar no âmbito de cada Secretaria (ou Ministério), para contribuir à "colocação em órbita" dos seus instrumentos e mecanismos de planejamento - e, de modo mais geral, da sua reforma administrativa. Isso, porém, no sentido não de coibir-lhe a autonomia mas de permitir que esta se desenvolva através de propostas originais, referentes, em particular, aos aspectos qualitativos do planejamento (2). O

(1) Excluiria até a orientação desses planos pelo planejamento central, ou seja, a fixação por êste de prioridades, prazos e processos.

(2) Que não são apenas pedagógicos, mas também administrativos.

interêsse verdadeiro do planejamento central é ter um "interlocutor válido" em tôdas as Secretarias, não robôs dóceis. Estes não lhe poderiam transmitir o sentido da viabilidade - sociológica, política e pròpriamente educacional - das metas quantitativas que encara, e que, levando em conta só os recursos financeiros disponíveis, muitas vêzes parecem de fácil execução, sem forçosamente sê-lo na prática; nem, reciprocamente, sugerir as medidas de real exequibilidade no âmbito educacional, ou escolher entre as que o planejamento central pode julgar desejáveis, ou, ao menos aceitáveis, haja em vista as necessidades e possibilidades da unidade político-econômica considerada.

Infelizmente os tecnocratas não se dão sempre conta do seu próprio interêsse. Dai seu descuido em prover o setor educacional com instituições capazes de resistir ao que podem comportar de mecânico, ou mesmo de simplório, as exigências e projeções iniciais do Plano; e de permitir que as propostas finais, por terem sido elaboradas sôbre a base de um constante diálogo, possam encontrar a adesão efetiva de todos e constituir um compromisso com o futuro educacional. Aqui também, a racionalidade tecnocrática deve ser integrada a uma racionalidade mais ampla, e por ela orientada.

3. O reformismo utópico dos puros Educadores:

Caracterizam-no, simultâneamente:

a) A ênfase dada ao conteúdo educacional, quer se trate das diretrizes e normas pedagógicas, ou de metas ambiciosas em tal ou qual campo (ensino primário, educação funcional dos adultos, ginásio para o trabalho, etc ...), conforme os pendores pessoais de cada um.

b) A relativa ignorância - não raro o desprezo - da necessidade, da natureza, das modalidades, dos instrumentos e das condições administrativas, financeiras, etc ... do planejamento.

c) A ignorância dos mecanismos e processos, que, independentemente mesmo da existência de um aparelho de planejamento, poderiam melhorar o rendimento rotineiro da máquina educacional.

d) A despreocupação correlativa em relação aos custos das medidas propostas, e, de modo mais geral, aos meios de alcançá-los.

e) A crença implícita ou explícita de que os gastos educacionais têm prioridade sôbre os de qualquer outra área, e nunca podem ser exagerados. Nessa perspectiva, o desenvolvimento educacional aparece como a

chave dos outros: melhorada a educação, todo o resto deveria automaticamente se expandir.

f) A incompreensão, igual à do tecnocrata, embora de sentido diverso, relativamente aos fatores sócio-institucionais e sócio-psicológicos suscetíveis de temperar o ímpeto e a intransigência dos intuitos reformistas.

g) Consequentemente, a rigidez em relação à situação educacional atual, da qual costuma se lamentar a não adequação aos valores fins e normas proclamados (1). Por exemplo: critica-se o fato de que as escolas normais não preenchem sua finalidade teórica (2), que é de fornecer, essencial ou exclusivamente, professores primários - mas pouca gente se dá conta que, essas escolas desempenham um papel indispensável à comunidade, na medida em que representam, de fato, uma variedade de escola secundária comum (3), com matizes profissionalizantes e um diploma final no qual os estudantes e suas famílias vislumbram um "bilhete de seguro". Em vez de propor medidas drásticas, e pouco exequíveis (4) para adequar os valores reais aos valores ideais, seria melhor admitir a realidade, e se empenhar para que as verdadeiras professorandas tenham a oportunidade de receber uma formação também verdadeira.

êsses aspectos negativos não configuram, é claro, senão um "tipo ideal" - raramente alcançado na realidade. O que há de fato, em muitos educadores, é uma certa tendência à utopia, à prevalência dos fins sobre os meios, e dos fins educacionais sobre os outros fins. Nenhuma reorganização racional das Secretarias pode ocorrer, nessas condições:

- (1) É óbvio que essa crítica não se dirige aos estudiosos que, tal o Professor Anísio Teixeira, não se contentam em deplorar o descompasso, antes procurando discernir-lhe as causas sociais, econômicas, políticas; e sugerir reformas exequíveis na base dessa análise empírica.
- (2) Já que nem todas as normalistas serão professoras, e que a preparação pedagógica é, via de regra, extremamente deficiente.
- (3) Redução do número das escolas normais, imposição feita aos professorandas de assumir compromisso de ensinar, anos, etc ...
- (4) Por exemplo: treinar intensamente, no 3º ano normal colegial, ou nos meses que se seguem à formatura, as poucas (ou muitas, conforme os Estados) normalistas que se destinam de fato ao magistério primário. E também as que, anos depois da formatura, decidirem nele ingressar.

a) Dá-se, proporcionalmente, importância exagerada aos aspectos técnico-pedagógicos, em detrimento dos aspectos administrativos e de planejamento.

b) Na falta dessa infra-estrutura, a expansão das próprias estruturas pedagógicas está constantemente freada.

As preocupações dos educadores, porém, têm algum cabimento: não faz sentido querer reformar as Secretarias de Educação, ignorando os aspectos propriamente educacionais do sistema que encabeçam. Sejam quais forem os objetivos últimos - sócio-econômicos, culturais, etc ... - da educação, não se podem desprezar objetivos e meios didático-pedagógicos como a melhoria da relação professor-aluno, a formação e a reciclagem dos mestres do primeiro e segundo graus, as modalidades de utilização dos meios audio-visuais, etc ... Na medida em que deixa de se apresentar como exclusivo, o enfoque educacional da educação se torna prioritário.

Chegamos assim a uma dualidade:

1. Os tecnocratas têm, frequentemente, uma visão ampla, por um lado dos objetivos gerais - sócio-econômicos, mas também culturais, cívico-políticos - da educação, e da hierarquia que entre eles deve existir; por outro lado, dos meios de reformular a mecânica administrativa de um sistema educacional. Eles vêem, portanto o que há de mais geral e de mais especializado - mas falta-lhes a "intuição educacional" ou seja, a concepção dos objetivos e meios intermediários, principalmente os pedagógicos. Ora, só essa concepção que pode orientar a estruturação do (s) departamento técnico-pedagógico (s) das Secretarias.

2. Os técnicos com formação de educador evidenciam em geral as qualidades e defeitos simétricos.

Em que pese, porém, à essa oposição, tecnocratas e educadores evidenciam em comum uma dupla insuficiência:

a) Falta de percepção sociológica do contexto da educação;

b) Pouca capacidade em captar os anseios da base, na reformulação das Secretarias. No momento de propor reformas, não as debatem com um número suficiente de pessoas: não sabem mobilizar os elementos do segundo e do terceiro escalões, para uma ampla discussão que permitiria a estes perceber o fundamento das medidas propostas, eventualmente criticá-las, e, no final, associar-se ativamente à sua promoção ou a outras medidas que resultariam da própria discussão. Essa carência de sensibilidade humana, é

verdade, não é idêntica nos dois grupos: nos tecnocratas, decorre da sua concepção implícita ou explicitamente aristocrática da assistência técnica; nos educadores, exprime sua falta de visão global da Secretaria, e o fato de que, dentro dela, só se entrosam, via de regra, com as poucas pessoas afinadas com as suas próprias preocupações pedagógicas. Seja como for, o resultado é o mesmo: os intuits reformistas não encontram ressonância, mas apenas indiferença, quando não hostilidade.

É evidente que nenhuma reestruturação em profundidade das Secretarias pode ser concebida se não houver, por um lado, uma visão clara e ampla de todos os objetivos do sistema educacional e de todos os meios imprescindíveis à sua consecução; e, por outro lado, compreensão sociológica do contexto e participação efetiva dos agentes concernidos, seja qual for seu grau de responsabilidade. No que tange a êsses diversos aspectos, acreditamos que operações do tipo CEOSE (1) são de grande interesse, na medida em que permitem:

a) Abolir paredes, não raro estanques, entre os vários setores da Secretaria, e de modo mais geral, entre as várias engrenagens educacionais do Estado analisado: a atuação de cada elemento, suas dificuldades, suas possibilidades de melhoria a curto, médio e longo prazo - tudo isso se torna transparente para um grande número de participantes, responsáveis atuais ou potenciais da educação local.

b) Tornar, assim, a totalidade do sistema e suas virtualidades presentes à mente de cada um deles.

c) Justificar, pois, aos olhos de todos, as reformas sugeridas pela equipe CEOSE. Essas sugestões baseiam-se, simultaneamente, sobre es-

(1) Os "Colóquios sobre a Organização dos Sistemas Estaduais de Ensino", criados em 1966 pelo INEP, estão promovidos por uma equipe mista, incluindo técnicos brasileiros e da UNESCO. A função essencial de tais Colóquios é "mobilizar" os sistemas de educação dos Estados - nomeadamente as Secretarias que os encabeçam - nos sentidos apontados na introdução deste artigo. A mobilização decorre, basicamente, da reunião, vários dias a fio, de pessoas que costumam ignorar-se reciprocamente (embora trabalhando lado a lado), e que têm assim a oportunidade de debater - ou de ouvir debater sobre - todos os problemas do sistema educacional, e não apenas os que lhes dizem mais particularmente respeito. Tirando a conotação policial da expressão, os CEOSE podem ser considerados uma maneira de "devassa" dos sistemas locais: melhor seria dizer uma "auto-devassa", já que, sob o impulso, a orientação e a coordenação da equipe CEOSE, os participantes são os próprios responsáveis desses sistemas.

quemais gerais e sôbre a avaliação das necessidades e possibilidades estaduais, como aparecem através do diálogo com os educadores e planejadores locais: Os esquemas gerais dizem respeito aos mais variados assuntos: ensinos primário e médio, educação de base, reforma administrativa da Secretaria, planejamento, etc ... embora elaborados no Rio por uma equipe central, sofrem uma constante remodelação em função das lições trazidas por cada Colóquio.

d) Suscitar, finalmente, um desejo efetivo de reformas: cada Colóquio permite constatar a passagem de um clima de ceticismo (na medida em que os Colóquios estão vislumbrados, prèviamente, como uma ocasião de discursos e debates mais ou menos acadêmicos) para uma atitude de engajamento. Tal mutação faz do Colóquio uma maneira de "psicodrama". O compromisso se manifesta de vários modos, desde o convite feito à equipe dos CEOSE de pormenorizar as sugestões elaboradas em comum, até pedidos de assistência direta em certos domínios (reforma administrativa principalmente).

É dentro de uma tal perspectiva que os peritos do CEOSE voltam periòdicamente a cada Estado já visitado, para verificar quais as iniciativas concretas que foram efetivadas, ou poderiam sê-lo, em decorrência das recomendações orais e dos relatórios do grupo.

Parece-nos que chegou o momento, sobretudo nos lugares em que o trabalho passou da fase do "desbravamento", para a de "consolidação", de nêle associar outras equipes que, tomadas isoladamente, apresentam geralmente uma ou outra das deficiências assinaladas. A alta tecnicidade evidenciada em determinados domínios por essas equipes só pode ser plenamente frutífera se fôr integrada a uma visão de conjunto dos problemas educacionais estaduais, bem como das suas inter-relações com problemas de outros âmbitos ou de outra natureza. Tal visão, acreditamos, já foi alcançada pela equipe CEOSE, que poderia, assim, exercer uma maneira de leader-ship intelectual sôbre as outras formas de assistência técnica - o que não importa, é claro, em nenhuma subordinação hierárquica destas àquela. Colóquios agrupando, além da equipe CEOSE pròpriamente dita, elementos do Departamento de Recursos Humanos, da SUDENE, do Instituto de Serviço Público da Bahia (ISP) do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) do Ministério do Planejamento, do Programa de Assistência Técnica aos Estados (PATE) (1) foram realizados últimamente nos Estados do Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte e Ceará.

(1) Esse programa, promovido pelo Centro Regional de Pesquisas Educacionais de São Paulo, mantém equipes de educadores (até 4 ou 5 pessoas), durante o ano letivo, em vários Estados do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. Pela sua continuidade, bem como pela cultura, qualificação e dedicação dos membros das equipes PATE, esse trabalho vem registrando resultados muito bons - em que pese às limitações, já apontadas, dos educadores, quando ingressam nas áreas da administração e do planejamento.

É desnecessário salientar que tais colóquios também facilitam a superação do dogmatismo ideológico. Em particular na medida em que tornam clara a contradição, presente em muitos educadores, entre a ideologia descentralizada da LDB e atitudes centralizadoras não só herdadas do passado como reforçadas - e até certo ponto justificadas - pela evolução atual das relações entre a União e os Estados. Passemos a esse último ponto.

IV - Fatores sócio-institucionais que transcendem o âmbito estadual:

O principal reside nas incertezas que continuam pairando sobre as relações entre a Federação, as regiões, os Estados e os municípios, no tocante às responsabilidades educacionais de cada esfera. O problema é particularmente grave na área do planejamento educacional: qual a máquina de planejamento a montar, no Estado, se as competências e os campos de atuação respectiva da União e dos Estados - e também dos organismos regionais e dos municípios - não estão institucionalizados de modo unívoco e firme, capaz de garantir para o futuro um rumo relativamente definido?

Responder-se-á que essa definição está na LDB, que confere aos Estados o papel substantivo em matéria de planejamento, e à Federação um papel adjetivo: por um lado de orientação geral dentro do Plano Nacional de Educação (as metas quantitativas e qualitativas, critérios de aplicação dos recursos fornecidos pela União), por outro lado de auxílio técnico e financeiro. O que implica, por sua vez, que os organismos regionais não tenham, também, senão um papel supletivo, como representantes da União; e que os municípios, assim como as entidades particulares, sejam enquadrados, ao menos indiretamente, nos planos estaduais, tanto no que diz respeito à expansão das respectivas redes como no tocante aos currículos e à orientação pedagógica.

Acontece, porém, contra o dogmatismo ideológico, que as sugestões descentralizadoras da LDB nem sempre encontram receptividade no âmbito estadual: alguns Estados - ao julgar pelas atitudes dos Secretários e dos membros dos Conselhos Estaduais de Educação - não querem ser "livres". Quando a ideologia encontra boa acolhida, surge outro problema, simétrico: na medida em que a autonomia educacional dos Estados lhes está "outorgada" pelo Centro, em vez de resultar de uma pressão irresistível que exerceriam sobre o Centro, corre a qualquer momento o perigo, prático senão teórico, de ser diminuída, distorcida, talvez negada. Nessas condições, o Estado que toma ao pé da letra as potencialidades da Lei - algumas vezes isso ocorreu - é suscetível:

a) De montar uma máquina de planejamento ambiciosa demais em relação às competências de planejamento que a União está realmente disposta a lhe reconhecer e a lhe reconhecer.

b) De adotar planos, os quais, com o correr do tempo, podem se achar defasados em relação a novas orientações que prevalecem no nível da União, ainda que, no momento da sua elaboração, tenham respeitado as diretrizes do Plano Nacional. É que o Plano Nacional pode mudar - já mudou bastante, em particular por ocasião do seu enquadramento nos sucessivos planos nacionais de desenvolvimento global (1) sem que os Estados possam invocar, de modo decisivo, orientações e compromissos anteriores: com raras exceções, são fracas demais - financeira e politicamente, senão no âmbito restrito da doutrina educacional e da técnica do planejamento (2) - para opor-se aos ventos novos que sopram no nível da Federação. Esta pode, em determinado momento, adotar novas normas curriculares, sugerir ou mesmo prescrever terminantemente novos tipos de classes ou de escolas (3), sem atentar para o fato de que, no mesmo momento, alguns Estados possam estar empenhados na execução de um planejamento anteriormente decidido, e que correspondia a outra formulação do Plano Nacional. Nessas condições, boa parte do esforço anteriormente empreendido pode ficar perdido. Se se recuperar, será de modo penoso, difícil, através de acrobacias jurídicas e pedagógicas, que teriam sido poupadas se o planejamento estadual fosse realmente dono da sua própria área - a que lhe reconhece a LDB.

A situação é delicada, sobretudo para os Estados que, sem ser os maiores, vêm logo depois. Os Estados pequenos, ou de médio para baixo, é que não manifestam muito gosto pela liberdade que venham incutir-lhes as instâncias federais. Inversamente, São Paulo e, até certo ponto a

(1) O Plano Trienal 1963-1965, o Plano de Ação Estratégica do Governo (PAEG 1965-1966), o atual Plano Trienal (1968-1970) e sua ponta de lança, o Programa Estratégico de Ação.

(2) A equipe dos CEOSE encontrou, em alguns Estados, equipes de planejamento bem estruturadas; e, nos Conselhos Educacionais, homens capazes de desenvolver de modo original as potencialidades curriculares e pedagógicas abertas pela LDB. A fraqueza dos Estados não é sempre, pois, de ordem técnica, como se propala um tanto levianamente. O problema da autonomia estadual - em todos os campos, aliás, e não apenas na área educacional - é sobretudo de natureza política e financeira.

(3) Por exemplo o ginásio "polivalente" ou "compreensivo".

Guanabara (pela concentração de recursos humanos e financeiros pela proximidade tradicional do poder central, etc ...) podem resistir às pressões oriundas do âmbito federal (1). Não só têm o gosto pela liberdade como, eventualmente, os meios de fazer respeitá-la: estariam em condição de barrar as tentativas da União, se esta quisesse, aberta ou tácitamente, mudar as regras do jogo e limitar uma liberdade (ou contestar algumas de suas consequências) anteriormente proclamada não só legítima como imperativa (2). Mas Minas, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Bahia e Paraná não têm as mesmas possibilidades: o gosto pela liberdade, que evidenciam eventualmente, não pode alicerçar-se na possibilidade política e sobretudo financeira, de manter contra qualquer perturbação externa uma orientação anteriormente adotada.

O que está ocorrendo em relação às 5ª e 6ª séries primárias, no Estado do Paraná, é elucidativo: sua expansão sistemática tinha sido planejada numa época em que não se dava a mesma ênfase de hoje à noção de ginásio "polivalente", "compreensivo", e para todo mundo, se possível. Mesmo que uma decisão federal não venha abruptamente - agora ou daqui a alguns anos - pôr termo à experiência das 5ª e 6ª séries, sua existência afigura-se, desde já, meio-anacrônica - o que suscita, para o sistema educacional em conjunto, e para os pais e alunos em particular uma multidão de problemas sociológicos, psicológicos e econômicos. Por outro lado, é fácil perceber que a transformação das 5ª e 6ª séries em 1ª e 2ª séries ginasiais - fôsse de ginásio "menor", adaptado às exigências de cada ambiente, rural ou urbano - vai acarretar inúmeros problemas de pessoal, de orientação pedagógica, de locais.

Direse-á que as mudanças que ocorrem no desenrolar do planejamento não são próprias do Brasil. Isso acontece mesmo nos países como a França, onde o planejamento é objeto de uma elaboração cuidadosa e pormenorizada, implicando na consideração de um número enorme de variáveis. Mas, no caso brasileiro, o problema não é êsse: não decorre dos zigzagues, inevitáveis, de um planejamento, mas da interferência exercida por determinado nível de planejamento - o federal - sobre outro nível, o estadual, cuja autonomia a LDB pretende sistematicamente incentivar. A dificuldade reside na discrepância entre a ideologia da descentralização educacional,

(1) O que não quer dizer, forçosamente, que usam essa liberdade.

(2) Pouco nos importa, no momento, o Ministério onde se originam - ou onde aparecem - essas pressões: MEC, MINIPLAN, Ministério do Interior, etc.

inscrita na lei e objeto de inúmeros pareceres e pronunciamentos - e a realidade, senão da centralização, pelo menos de uma influência cada vez maior das macro-decisões federais sobre as macro-decisões estaduais.

Chegamos assim a uma conclusão paradoxal: quanto mais um Estado se esforça por cumprir as exigências da LDB, no tocante ao planejamento, mais êle se expõe a uma penalidade implícita. A verdade é que, na atualidade brasileira, os Estados estão numa posição falsa: só poderiam enquadrar-se plenamente na LDB, e desenvolver-lhe as potencialidades, se a União pudesse limitar-se a um papel supletivo, de auxílio técnico e financeiro, e de indicação de grandes metas, que se contentariam em fixar aproximadamente percentagens a alcançar em determinado tempo, por grau de ensino, quando muito por ramo. Talvez nem devesse sugerir orientações e fórmulas pedagógicas, a não ser em termos extremamente gerais, e que permitiriam a invenção flexível de inúmeras variantes (1). Mas esse papel, ainda que as instâncias federais responsáveis consentissem a desempenhá-lo lealmente - e sabemos o que pode representar, para os espíritos mais abertos, a impregnação por uma tradição centralizadora multiseccular - não parece coadunar-se com a evolução global da sociedade brasileira. Essa evolução se verifica no sentido do predomínio reforçado da União: ao mesmo tempo por razões antigas, como a necessidade de resistir às consequências sócio-políticas da dispersão do território nacional - e modernas, como a necessidade de um comando nacional do planejamento sócio-econômico, inclusive no tocante às diversidades regionais que deve comportar.

Não são os recursos colocados pela União à disposição dos Estados - de modo crescente e mais do que proporcional à expansão dos recursos próprios dos Estados - que motivam, basicamente, a dependência dos sistemas estaduais de educação em relação aos propósitos educacionais da União. Tudo isso, é claro, é importante, mas atua dentro de uma configuração global e prévia, que rege as relações entre a União e os Estados. É nessa configuração que a realidade educacional, apesar da sua especificidade, se situa: não havendo muita diferença entre ela e as outras esferas da vida social, a não ser no contra-ponto sutil devido à existência da ideolo-

(1) Tudo isso, aliás, o Plano Nacional 1963-1970 e sua Revisão de 1965, (embora esta última seja muito mais detalhada, e autoritária, do que o plano original) pretendiam fazer. Só que a realidade educacional é bastante diversa.

gia educacional (1).

Suficientemente poderosa, sociologicamente, para incentivar os educadores responsáveis educacionais de alguns Estados a elaborarem um planejamento autônomo, a LDB não o é ao ponto de garantir a esse planejamento um andamento tranqüilo. Tanto na esfera educacional como na econômica, só pode haver planejamento no sentido forte da palavra, se seus idealizadores conseguirem abarcar, dominar intelectualmente tôdas as variáveis em jôgo, e sua evolução: ou, pelo menos, os limites, máximo e mínimo, dentro dos quais se situará essa evolução. Não é o caso, em relação ao planejamento educacional de âmbito estadual.

Tudo isso não quer dizer que os Estados devem renunciar ao planejamento educacional:

a) Se a evolução das relações entre a Federação e os Estados aponta para um provável reforço dos poderes da União, não há nisso, porém, nenhuma fatalidade histórica. O futuro permanece parcialmente aberto: lançando mão, ou não, da LDB, não é impossível, afinal, que os Estados - alguns dêles pelo menos - preservem ou melhorem seu poder de decisão no setor educacional. As incertezas que permanecem - ao mesmo tempo que difi-

(1) Não podemos entrar, nos limites dêste artigo, na análise das razões (imensidão do Brasil, impossibilidade de tudo controlar e orientar a partir do centro; desconhecimento, pelos educadores "centrais", dos problemas dos Estados pobres e remotos, etc ...) que justificam, aos olhos de tantos educadores brasileiros, a ideologia da descentralização educacional; ou das causas profundas, de ordem sócio-econômica, que, em associação com essas razões ou independentemente delas (as razões não passando, neste último caso, de simples pretextos), os impulsionam no sentido de aderir a essa ideologia. É provável que essa análise, sociológica, destacaria os seguintes fatores:

a. Associação estreita e durável no inconsciente de muitos liberais, entre centralização e ditadura - tendo-se a primeira consideravelmente reforçada com a segunda.

b. Persistência, nos grandes Estados (São Paulo em particular), senão de pendoros autonomistas, pelo menos de desconfiança em relação à Federação, acusada de favorecer, abusivamente, os Estados pobres.

c. Preocupação de certos donos de estabelecimentos privados de introduzir a "liberdade do estabelecimento" no rastro da liberdade do Estado (para alguns, a liberdade deve mesmo descer até o nível do município), e, paralelamente, interêsse em conseguir recursos federais para a expansão de tal liberdade.

cultam, mais ainda, o planejamento estadual - constituem fatores que um balanço sociológico não pode ignorar.

b) De qualquer modo, num país das dimensões e da complexidade sociológica do Brasil, dificilmente se poderia conceber um planejamento autocráticamente elaborado no nível da União, para ser, depois, outorgado às regiões, aos Estados e às Universidades: há de existir uma grande flexibilidade, ou seja, com tôdas as fases do processo, canais de participação e crítica abertos às instâncias locais. Sem que tudo isso exija uma ideologia da descentralização, nem, no rastro dela, tentativas no sentido de constituir "sistemas autônomos" de educação.

Nessas condições, o melhor, para os Estados - para as equipes de planejamento que já têm formado ou vêm formando -, é tentar, desde já, estabelecer um diálogo com as instâncias federais encarregadas do planejamento educacional (MEC, IPEA, (1) SOf (2)). Esse diálogo-que poderia se processar através de operações do tipo CEOSÉ, ampliadas e institucionalizadas - é que permitiria aos Estados não apenas prever o que vai acontecer, mas influenciá-lo. Pensamos que muitos Estados têm condições para tanto. Até o momento, o que houve não foi o diálogo e sim a oscilação entre duas alternativas simétricas, igualmente contraproducentes: ou a apresentação, por parte das Secretarias, de "planos" obedecendo mecânicamente aos percentuais do Plano Nacional - planos esses elaborados sem nenhuma perspectiva, na última hora, para fazer jus aos recursos outorgados anualmente dentro do P.N.E.; ou então, em alguns casos, o planejamento estadual solitário, cego frente às consequências negativas que podem advir da sua defasagem em relação ao planejamento nacional ou regional.

No entanto, a fecundidade do diálogo entre os vários níveis supõe que a União, por sua vez, não só o aceite lealmente bem como ajude, e eventualmente "force" os Estados a entabulá-los, isto é a superar as duas alternativas acima.

-
- (1) O IPEA tem um papel estratégico na determinação dos investimentos prioritários, em todos os setores.
 - (2) Setor de Orçamento e Finanças, também do MINIPLAN: encarregado da programação orçamentária, tem um papel muito importante na determinação final das importâncias atribuídas, respectivamente, às despesas correntes, aos investimentos prioritários, e aos investimentos não prioritários.

Vislumbram-se, exatamente, algumas tentativas no sentido de incentivar a iniciativa local, no que ela tem de produtivo e indispensável; e de impedir que prolifere ao ponto de gerar situações que, mais tarde, poderiam se voltar contra os próprios Estados, na medida em que, no entretanto, a problemática educacional da União tiver evoluído. É provável, nessa linha de raciocínio, que o Plano Trienal 1968-1970, em fase de conclusão, virá acompanhado de normas canalizando e orientando a ação dos Estados: estes poderiam ter de apresentar - em vez de simples listas de despesas destinadas a se encaixar dentro de percentagens preestabelecidas pela União (5% para isso, 10% para aquilo) - propostas consoantes com as verdadeiras necessidades locais e, por outro lado, integradas a uma proposta de orçamento plurienal (1); enquanto a tarefa da equipe central seria analisar e criticar essas propostas tôdas. Não apenas quanto aos aspectos jurídico-formais (será que determinado Estado faz jús a determinado auxílio da União, em função da percentagem dos recursos próprios que dedica à Educação?); nem no sentido de conseguir um rateio politicamente equilibrado entre os Estados; nem com a preocupação de aplicar mecânicamente critérios de distribuição dos recursos federais (por exemplo, o que prescreve que os Estados devem ser contemplados de modo inversamente proporcional à sua renda per capita). Quanto ao planejamento federal, êle não deveria se limitar, além dos critérios de distribuição e aplicação de recursos, a orientações gerais e a determinação de prioridades, metas e prazos a serem efetivados pelos sistemas estaduais e municipais, pelas Universidades e entidades privadas: deveria também se concretizar em projetos próprios, capazes de constituir polos de desenvolvimento educacional; atuando, simultaneamente, como modelos e como fornecedores (de informações, de técnicos - por exemplo planejadores, ou professores de ciências para o nível ginasial) para os outros sistemas.

Tudo isso, mais uma vez, está a caminho, e supõe, por sua vez, que os Estados estejam mobilizados no sentido de poder transmitir informações válidas à equipe central de planejamento; discutir, nas fases iniciais da elaboração, as diretrizes dessa equipe, particularmente no tocante à sua aplicação e repercussão eventuais no lugar considerado; pormenorizar quantitativa e qualitativamente certas metas, adotadas em nível de generalidade no âmbito central e suscetíveis de variantes ou de graus quando da sua concretização; realizar parte ou totalidade da execução; de ser

(1) Ou a um orçamento plurienal em curso.

associado à avaliação dos resultados.

*

*

*

Em conclusão, parece-nos que as incertezas atuais, no tocante à remodelação das Secretarias de Educação, não devem ser consideradas trágicas. Trata-se de uma fase de transição, em que os aspectos negativos testemunham muito menos um apêgo ao passado por parte dos responsáveis estaduais, do que a indefinição ou a ambiguidade dos caminhos reformistas e dos modelos racionalizadores. As instituições que dispensam uma ou outra forma de assistência técnica aos Estados podem facilitar a superação dessa fase. O que supõe, por sua vez, uma integração das várias formas de assistência. É a partir dessa unificação, e mediante um diálogo não só com os principais responsáveis estaduais mas também com o maior número possível de educadores de cada sistema, que poderá ser dada uma definição clara dos objetivos que se devem propor à esfera estadual. Essa definição é que deve - e pode, de fato - orientar a remodelação das Secretarias.

A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

- I - Introdução
- II - A questão da qualidade
- III - A questão da quantidade
- IV - A questão do método
- V - Conclusões

Durmeval Trigueiro Mendes

Introdução

Entendemos que a expansão do ensino superior é um empreendimento, e não uma festa. Alguns a querem, dispostos a lutar por ela; muitos outros a querem, mas não a empreendem - limitando-se ao registro no cartório e ao ritual das inaugurações. Não pretendem, os primeiros, impor o ritmo lento em lugar do acelerado que o desenvolvimento reclama; mas o ritmo que desejam é denso, apesar de rápido, enquanto o outro só de pressa é constituído. A pressa constroi uma nação quando os empreendedores estão dispostos a pagar o juro de seu redobrado esforço pelas etapas queimadas; isto é, quando tudo que se faz normalmente em longo prazo se condensa, pelo zelo múltiplo, em um curto período. Ora, o que se tem pretendido no Brasil nessa última década, é fazer pouco esforço e, no entanto, muitas Escolas. Apenas com atos formais e cartoriais, autorizações, nomeações, efetivações, etc. A rapidez, nesse caso, significa ligeireza, insubstancialidade, deformação.

A nossa tese, portanto, consiste em ligar a expansão universitária ao desenvolvimento, fixando uma perspectiva de reforma da Universidade mediante a qual ela venha a oferecer respostas adequadas à própria expansão da sociedade e às suas transformações.

O que procuramos é a nota viva, o caráter próprio da política do ensino superior, escamoteado, seja por esquemas estruturalistas acen-tuadamente formais, seja por sofreguidões cegas - que pretendem criar cursos, sem ver mais nada, nem mesmo as condições de que dependa a sua eficácia.

É curioso notar que os órgãos de liderança educacional, realmente, não conduzem; são conduzidos. Não há uma vontade normativa que eles deveriam lucidamente exercer, mas o jogo de pressões tumultuárias que assumem a liderança do processo. Ora, essas pressões, ou são do próprio processo na sua força espontânea e vegetativa - e uma política que apenas consagrasse tais tendências não seria uma política, mas o abandono do país a raízes arcaicas que embarçam a sua modernização; ou, na melhor das hipóteses, constituiria a crença na sabedoria imanente das coisas e dos fatos, e no seu ordenamento natural, mas então o arcaísmo estaria na atitude mental desses retardatários liberais do laissez-faire. Ou advem, as pressões, de grupos e camadas sociais, com seus interesses particulares e frequentemente contraditórios, mas desses particularismos não poderia nascer um projeto nacional de educação.

II. A questão da qualidade

A questão não é só de número de vagas nas Escolas Superiores ; ela implica, além e acima disso, a consciência que o país adquire de si mesmo e de suas novas necessidades. Não teve o Brasil, nas duas últimas décadas, um mero crescimento linear, mas uma evolução diacrônica, operando-se mudanças substanciais na estrutura real da sociedade, quanto às aspirações dos grupos que a integram, quanto aos modos de existência e de ação, aos status e papéis. Entretanto, tal processo sempre se manteve repressado pelo sistema institucional, que desde o início de nossa industrialização utiliza a sua eficácia, antes em repressar os impulsos de transformação que em dar-lhes expressão criadora.

Esse represamento constitui o fato mais importante de nossa evolução, porque exacerba, até um ponto crucial, o clássico dualismo já assinalado por Nabuco, entre o país real e o país institucional. A educação, cedendo a um vício natural, ficou do lado deste, e não daquele, estabelecendo-se entre as duas partes um processo cumulativo, graças ao qual as Universidades, na maioria dos casos, passaram a representar o nível mais denso de nosso conservantismo cultural. Existe um tremendo descompasso entre a sociedade já industrializada - embora incipientemente e de forma irregular - e a consciência que têm dessa sociedade as suas elites, e, dentro destas, os educadores e legisladores da educação. A diferença é entre o nível objetivo e o nível subjetivo das exigências do processo de desenvolvimento: a educação é boa quando equilibra a ambos; mas é medíocre quando o nível objetivo ultrapassa o subjetivo, e nesse caso se pode dizer que o povo supera as elites, pois encarna de forma existencial uma situação da qual pode retirar, vegetativamente, por assim dizer, certo grau de consciência - dela e de suas exigências - enquanto as elites se alienam da situação global do país, imobilizadas em padrões arcaicos, mercê dos quais alcançaram privilégios que desejam manter, impondo esses padrões à sociedade. Na realidade, o desnível é sobretudo no tempo. Pode ocorrer, porém, a hipótese contrária, há pouco figurada: quando o nível aperceptivo das elites é superior ao do povo. Nesse caso, a educação é boa, desde que não expresse esse desnível por idealizações formais ou legais, mas por uma ideologia militante, em busca de vencer a diferença entre os fatos atuais e os objetivos futuros. A idealização é vivida tencionalmente dentro dos fatos, como esforço para superá-los.

No Brasil, quando o impulso de crescimento atinge as estruturas vigentes, elas se recompõem sobre os mesmos alicerces, através de soluções paliativas, que se caracterizam, 1) pelo sentido emergencial, e 2) pelo sentido apenas aumentativo. Dessa forma, as crises perdem a sua fecundidade, atraindo soluções que a longo prazo só poderão agravá-la. Porque o que é preciso, não é aumentar o quadro, mas substituí-lo por outro; é pensar na quantidade em função da qualidade.

A expansão do ensino superior está se processando através de expedientes aumentativos que não têm qualquer repercussão nas estruturas de base.

O ônus da escassez

Como só há economia porque há raridade, não faz sentido pretender-se, num país pobre, excluir do ônus da raridade uma faixa privilegiada, no caso, o ensino superior, fazendo-o recair inteiramente sobre os outros níveis da educação. Inclusive porque o efeito multiplicador, que caracteriza predominantemente o ensino universitário, depende menos de

expansão que ^{da} é o aprimoramento. O crescimento impõe-se, certamente, mas não qualquer crescimento, como se os números valessem por si mesmos, porém aquele em que é a qualidade que se transforma em quantidade, e esta naquela, indefinidamente.

A referência que acabamos de fazer à raridade dos recursos não significa qualquer complacência com ela, pois as mudanças qualitativas que se espera venham a ser produzidas pela educação, dependem de mudanças qualitativas também na ordem dos recursos que lhes são destinados, tornando-se o crescimento destes maior que o da renda nacional.

A referência, no caso, tem outro objetivo: o de lembrar que a política global do país deve distribuir equitativamente os ônus da escassez, segundo uma visão articulada - cultural, sociológica e econômica - da totalidade do processo brasileiro. Ao contrário disso, estamos assistindo ao alargamento crescente de uma faixa de privilegiados de classes liberais, a quem se concedem tôdas as oportunidades, sob a alegação de que vão servir ao país, quando, na maioria dos casos, estão em busca de um status profissional e econômico, só indireta e escassamente vinculado às necessidades sociais. O diploma universitário no contexto vigente apresenta um caráter antes segregacionista que integrador, não por culpa dos estudantes ou dos profissionais em que êles se tornam, mas pela falta de um projeto de desenvolvimento.

A falácia da interiorização

Outro equívoco vem acompanhando a idéia de interiorização do ensino superior. O contraste no Brasil entre o seu ecúmeno - relativamente denso de população e de serviços - e o seu interior, se não é o mesmo que Euclides da Cunha apontava, e em muitos aspectos se disfarçou, ainda não se desfez. Por causa disso, decidimos transformar algumas cidades do interior em micro-centros artificiais e sem nenhuma possibilidade de irradiação. Em vez de um movimento para dentro - das cidades para as suas adjacências - temos observado o movimento inverso, os diplomados à procura de centros maiores, que ofereçam condições satisfatórias de trabalho.

Dessa forma, repete-se na cidade menor o mesmo fenômeno dos grandes centros: a escola superior promovendo a criação de um grupo profissional, privilegiado, a serviço de camadas muito tênues da população local, sem condições de irradiar seus serviços além desses limites.

Na opinião pública, mal conduzida por elites despreparadas, se formou a crença de que o desenvolvimento local depende da criação de escolas superiores. Teme-se a emigração dos talentos sem condições de fixação no próprio meio, atraídos pelas oportunidades dos centros adiantados. Trata-se de um falso problema: o fluxo de talentos como qualquer outro fluxo no plano social e econômico, se processa segundo atrações naturais e inevitáveis, numa sociedade liberal. A questão poderia ser apresentada de uma forma tautológica: se os centros desenvolvidos têm condições de arrebatar êsses talentos, é que os menos desenvolvidos não têm condições de retê-los. Não adianta pôr-lhes a escola ao alcance da mão - a atração continuará a exercer-se, com intensidade substancialmente igual, o que poderia ser empiricamente observado. Sem essa emigração, de resto, logo sobreviria a saturação local com os riscos de proletarização dos profissionais liberais. Cada comunidade tem os quadros técnicos que pode absorver sua estrutura social, econômica e conseqüentemente, ocupacional. As diferentes funções da estrutura social tendem sempre a equilibrar-se no mesmo nível, não havendo portanto possibilidade de retenção compulsória de profissionais onde êles estejam impedidos de exercer convenientemente a sua profissão. A migração, no caso, será inevitável; a

migração ou a proletarização, ou ainda, um custo social bastante alto e estéril, uma vez que os que possuem tal status, não podendo satisfazer suas reivindicações na profissão sem chance, terão de forçar as oportunidades na base do privilégio.

Por isso a criação de escola superior, mesmo de bom padrão - o que raramente acontece - deve ser desencorajada quando representa um custo social acima das possibilidades normais da comunidade, cerceada por essa forma de outras fontes mais radicais de desenvolvimento. Tal doutrina não significa, todavia, condenar as comunidades menores à estagnação, ao contrário, estamos convencidos de que os modelos convencionais de expansão educacional, nas condições negativas que acabamos de mencionar, não terão qualquer possibilidade de impulsionar-lhes o desenvolvimento. O problema é reformular os modelos, instituindo padrões mais diferenciados e, outros níveis além dos convencionais.

O efeito multiplicativo - característica do ensino superior

A expansão do ensino superior deve ser articulada com a dos demais ensinos, por não se justificar a prioridade que muitos lhe concedem, senão em termos relativos. Em termos de quantidade, é óbvio que ele se destina a uma fração minoritária da população; o problema está em fixar-lhe a latitude.

A sua importância decorre, como já foi lembrado, de seu efeito multiplicativo, e este, por sua vez, depende do grau de excelência do próprio ensino, e da estrutura social e tecnológica em que está inserido. A eficiência social de um indivíduo é multiplicada pelo seu nível de competência, donde se conclui que, a) o ensino superior vale na proporção de sua qualidade, isto é de sua capacidade de habilitar para o preenchimento de funções estratégicas; b) o nível e o número dessas funções não podem ser estimados a priori, dependendo das condições especiais de cada sociedade. As idéias de excelência e de escassez relativa são praticamente coincidentes.

Devemos distinguir duas ordens de problemas: o baixo nível de matrículas no ensino superior, e a significação desse fato num país com as características do Brasil. Constatamos, 1º) que o número escasso, no conjunto, e extremamente baixo em certas áreas críticas, se mostra excessivo em determinadas especialidades e áreas geo-econômicas; 2º) a formação acadêmica, muitas vezes, não se harmoniza com as necessidades profissionais; 3º) é provável que o atual índice de matrículas no ensino superior, embora não corresponda às necessidades potenciais do nosso desenvolvimento, esteja em posição de equilíbrio em relação com o sistema social global; 4º) considerada a solidariedade das partes que integram o sistema educacional, e a correlação deste com a estrutura global da sociedade, o valor relativo de cada nível de educação está relacionado com o estágio atual do desenvolvimento; se o ensino superior se destaca pela sua potência multiplicadora, é provável que no atual estágio do desenvolvimento brasileiro, a soma dos seus efeitos seja equivalente aos resultados produzidos pelos ensinos médio e primário. Procuraremos mostrar noutra tópico que reconhecer o estado de equilíbrio, expresso, possivelmente, nos atuais índices de matrícula no país, não significa aceitar esse equilíbrio, e sim, que para rompê-lo, não basta aumentar esses índices, sem mudar o conjunto do sistema.

O princípio de seleção

Antes de analisar o princípio de seleção, impõe-se confrontá-lo com o sistema aberto referido noutra tópicos deste trabalho, pois, em vez de contraditórios, eles são complementares.

Segundo o princípio filosófico aqui adotado, a educação, inclusive a de nível universitário, deve ter uma grande latitude e flexibilidade para acompanhar o sistema de ação da sociedade na sua riqueza, mobilidade e inspiração democrática. Mas três distinções se impõem: a primeira, entre a qualidade e a seletividade do ensino universitário; a segunda, entre os vários tipos de formação que a Universidade oferece; e por último, entre a função de reproduzir e a de criar a cultura, que lhe são inerentes.

Dentro dessa distinção, cabe diferenciar entre o caráter amplo e flexível da educação permanente e o caráter seletivo de certos cursos, cujo nível deverá corresponder a padrões impostos pela própria ciência ou claramente definidos pelas condições do desenvolvimento social. A segunda categoria é que se referem as considerações que se seguem:

1. Seletividade do ensino superior é uma política por inteira. Não é apenas o episódio do vestibular, a boa seleção dos talentos - mas sobretudo o que fazer dos talentos escolhidos. Não teria sentido nenhum - ou teria um sentido bastante irônico - selecionar os melhores talentos para frustrá-los. Com um ensino medíocre, que não só não incorpora nem desenvolve as forças desses jovens, como as debilita ou rejeita. Acredita o filósofo Karl Jaspers que uma genialidade nativa das crianças desaparece implacavelmente sob a pressão da mediocridade dos adultos: do seu lugar-comum, de sua necessidade de acomodar-se em torno de convenções, o mais vazias possível de críspação pessoal e de ritmos novos. Poderíamos aplicar essa observação ao problema da seletividade: o que é importante não é só oferecer aos melhores a oportunidade de se revelarem, mas sobretudo a oportunidade de se realizarem. É pagar na mesma moeda: à riqueza das capacidades com a dos estímulos e meios de realizá-las.

2. Temos de promover, antes de mais nada, a criação do tempo de trabalho de professores e alunos, pois esta é a condição necessária do êxito das estruturas. Pensar nestas sem aquêle é pensar na forma sem o conteúdo. O fator dinâmico básico do desenvolvimento da Universidade é o tempo de trabalho, naturalmente fazendo corpo com as condições culturais e materiais que lhe assegurem eficiência. Todos os dias nós, professores, nos vemos colocados, diante do aluno que precisa expandir seu espírito, despertado na aula ou na leitura para um caminho longo de reflexões e pesquisas - vendo esse caminho encurtado drasticamente pela sua pobreza e pela pobreza da Universidade. Da Universidade que, em alguns lugares, e algumas vezes, é rica para investimentos materiais ostentatórios, supérfluos, mas não para os investimentos humanos, que constituem a sua razão de ser.

Quando eu era Diretor do Ensino Superior, tive a revelação dramática da estagnação que ameaça o país, particularmente as áreas mais pobres. Pois a educação, que se destina a elevar os poderes do indivíduo, segundo a fórmula de Whitehead, que tanto me agrada, e através dêste, e da sua incidência criadora, a elevar os padrões da sociedade, se reduz em quase toda parte, entre nós, a transmitir a cada indivíduo, apenas e muito mal, um padrão sedimentado: os jovens recebendo na escola superior, sem nada poder acrescentar-lhe, ao contrário, o cabedal transmitido pelos professores, que o receberam de outra geração nas mesmas condições. Como se fôssemos uma sociedade tribal, vemos transmitir-se um patrimônio estático de geração a geração, pelo rito simbólico da iniciação. Um

espécie de saber desidratado, que - na medida de sua própria desidratação - se conserva ao longo do tempo, como instrumento e expressão da imobilidade cultural. Esses rapazes e moças que ouvem as aulas, açodadamente, e o resto do tempo lutam pela subsistência, como poderão realizar as transformações criadoras que o desenvolvimento requer? Quem vai criar idéias, produzir ciência e know-how no país?

Faça-se a estatística das horas de leitura que podem ter os nossos alunos, dos livros que lêem cada ano, do tempo que dispõem juntamente com o professor para se empenharem juntos numa investigação ou mesmo para receberem d'êste alguma orientação fora de classe. Procuremos saber o que fazem os alunos além da classe e do trabalho, no plano da elaboração intelectual e científica. Nada, ou quase nada. Pois sôbre êsse quase-nada que se concede às novas gerações se pretende alicerçar o desenvolvimento do Brasil, explicando-se dessa forma a impressionante "mesmice" do país ao longo das décadas, apesar do carrossel de variedades nas leis e nos modelos educacionais. As elites brasileiras são empedernidamente imutáveis; as gerações adultas se sucedem sôbre o mesmo plano, sem nenhum impulso vertical. O famoso "salto qualitativo" não acontece. Tu do isso evidenciando que os jovens não são preparados para ultrapassar os que os precederam, mas para repetí-los. Como são as sociedades dinâmicas que se superam a si mesmas, constantemente, e as sociedades tribais, as que se repetem, êsse tipo de estagnação define uma sociedade muito mais próxima do segundo tipo que do primeiro.

3. Essa estagnação é um dos aspectos mais graves da crise educacional brasileira, porque persiste, ignorada, enquanto se tomam providências no sentido de aumentar matrículas (sem reformular os modelos educacionais), importar modelos estrangeiros, etc. Em vez da imaginação educacional, nós acionamos com grande entusiasmo a imaginação jurídica.

Mas devo antecipar uma objeção: as condições de trabalho que acabamos de lembrar não são comuns a todas as modalidades de ensino, como, por exemplo, Medicina, Engenharia, e outros cursos técnicos. Não só aceito o reparo, como procuro tirar d'êle algumas deduções bastante proveitosas.

A primeira é a possibilidade de alguns cursos, em certas Universidades, satisfazerem, em nível mais ou menos adequado, às exigências de freqüência e de rendimento de trabalho. É verdade que essa observação tem um valor relativo: uma pesquisa a ser feita poderia revelar que o sistema de trabalho adotado naqueles só é possível para estudantes cuja situação econômica, mesmo sem ser alta, é superior à da maioria. Essa razão existirá, mas seguramente não será a única, nem provavelmente a principal.

A segunda dedução é que existem duas categorias de cursos no Brasil: os "cursos difíceis" e os "cursos fáceis", distinguindo-se uns dos outros, particularmente, pelo nível de tecnicidade e pelo custo. Começando por êste último, poderíamos buscar apoio para a nossa afirmação em dados econométricos. Tomando por base o ano de 1966, vemos que o custo anual dos alunos das Faculdades de Ciências Econômicas, Direito, Filosofia, Serviço Social e Teologia, em estabelecimentos particulares, pode ser estimada em NCr\$ 300,00 e, nas federais, em NCr\$ 1.320,00. Em contraposição a essas Faculdades humanísticas - chamemos assim - o custo das Faculdades "científico-tecnológicas", incluindo a Medicina, foi de NCr\$ 4.300,00. Em cifras globais, um curso da primeira categoria, com a duração média de 4 anos, pode ser calculado em aproximadamente NCr\$ 2.560,00; e um da segunda categoria, em NCr\$ 21.500,00. Sendo de NCr\$ 17.500,00 o aumento anual da matrícula no ensino superior, poderíamos traduzir por outra forma essa desproporção entre os dois tipos de cursos: se todos os

novos alunos se encaminhassem para os setores "humanísticos", o aumento de despesa orçaria em NCr\$ 11.200.000,00, contra NCr\$ 75.250.000,00 no setor "científico-tecnológico". Em termos percentuais, o investimento da despesa no 1º caso seria de 3,5%, e no 2º, de 24%. Evidentemente, os cursos científico-tecnológicos requerem equipamentos mais abundantes e onerosos que os outros, mas não é apenas esta a razão da disparidade, acima indicada, entre as duas categorias de cursos senão também que os cursos de natureza humanística continuam prejudicados pela crença que eles são fáceis. Disso se aproveitam alguns setores do ensino privado, o que também se pode até certo ponto induzir mediante certos dados estatísticos: "em 1961, sobre um total de 37.894 alunos matriculados em escolas superiores particulares, 27.196 estavam em Faculdades de Ciências Econômicas, Direito, Filosofia, Serviço Social e Teologia, que, pela sua própria natureza, têm custos de operação mais baixos" (1).

Por aí se vê quanto devemos ser cautelosos quanto à expansão do ensino superior de iniciativa particular, e ao risco de aviltamento do nível desse ensino, sem a interferência de uma política disciplinadora. E não se trata só da iniciativa privada, o risco atinge também as iniciativas do Governo e das próprias Universidades, atraídas pela viabilidade aparentemente fácil desses cursos. Uma ideologia ultrapassada implantada em certas camadas da elite brasileira imagina que cursos dessa ordem - direito, por exemplo - podem ser criados à vontade, pois deles saem hoje, como no passado, as elites dirigentes do país. O pressuposto é que as Faculdades de Direito formam generalistas. Só por um equívoco, por muitos equívocos acumulados, se pode pensar assim. Em primeiro lugar, no atual contexto sócio-cultural brasileiro, o curso de Direito é cada vez mais estritamente profissional; em segundo lugar, os generalistas não se formam, agora, dentro de uma Escola, dever-se-iam formar no seio da Universidade, onde os próprios especialistas deveriam trazer abrigados dentro deles o generalista. Essa falsa perspectiva dos cursos predominantemente culturais ignora a divisão do trabalho e a estrutura das ocupações em nosso país, onde o curso jurídico - para insistir no exemplo - ou leva à profissionalização, ou à proletarização. Mas, pior ainda, é confundir a visão generalista que serve de background às elites, com a vaga superficialidade com que falsas elites tornam vagos todos os assuntos - e vago o próprio país como projeto. O rigor da formação do generalista é muito maior que do especialista, pois a cultura geral transcende a especialização, não por escamoteá-la, mas por incorporá-la, no que têm de essencial, através do método de "causalidade vertical" que recompõe, no múltiplo, a sua unidade profunda.

Em terceiro lugar, a facilidade aviltante dos cursos de ciências humanas denuncia aquêle tipo de inadequação entre o sistema educacional e a sociedade, assinalado no tópico sobre "sociedade problematizada". Uma forma de arcaísmo cultural nos leva a dar às ciências humanas tratamento diferente ao que elas conquistaram nas sociedades avançadas. Uma das tendências mais importantes da sociedade moderna consiste na revisão e ascensão das ciências humanas, de cuja espessura e complexidade estão penetrados os conhecimentos que a própria sociedade considera fundamentais para seu bom funcionamento. Não é que ela tenha desistido de seus progressos no campo das ciências da natureza ou das ciências físico-matemáticas; ao contrário, tais avanços se tornam cada vez mais espetacula -

(1) Jacques Torfs: Despesas com a educação no Brasil. Dêsse trabalho, divulgado em cópias mimeografadas, foram extraídos os dados estatísticos do presente item.

res. Mas nesse ponto, ela cede ao dinamismo inexorável, não só de um tipo de saber - que obedece ao princípio de objetivação e de acumulação como também do processo industrial. O que, entretanto, está nascendo da época presente, como sua iniciativa própria, no campo da cultura, como o seu empenho crucial ainda que bastante modesto nos resultados, é uma nova apercepção do saber, tanto no plano humanístico como no plano epistemológico. Estamos substituindo uma normatividade físico-matemática, inclusive no plano dos fenômenos humanos, por uma sabedoria ordenadora, inspirada nas ciências humanas. Veja-se essa passagem extraordinariamente significativa de Jay Forrester, professor de gestão de negócios no Massachusetts Institute of Technology: "A ciência da gestão não conseguiu vir em ajuda aos diretores de empresa porque sua filosofia e seus objetivos não têm muitas vezes interesse para eles. A economia matemática e a ciência da gestão são muitas vezes mais estreitamente ligadas às matemáticas formais que à economia e à gestão. Em numerosos artigos de revistas especializadas, encontramos muito mais exercícios de lógica formal que a pesquisa das soluções úteis para problemas reais. O artigo muitas vezes afirma, num parágrafo de introdução, hipóteses cuja validade é duvidosa, adotadas sem justificacão - depois, sobre essas bases formais porêm irrealis, constrói uma solução matemática que pretende explicar o comportamento do sistema examinado." (Industrial Dynamics, John Urley, 1961 p.3). Essa tendência assinalada por Forrester, invade igualmente a econometria, onde se combinam cada vez mais a matemática com a sociologia, a análise quantitativa com a análise institucional.

O importante de assinalar aqui, porém, é que entre os desperdícios de nossa política de ensino superior se coloca, como um dos mais funestos, a criação de cursos "fáceis" de economia, direito, administração, serviço social, etc., que são autorizados com bonomia, sob a alegação de que "não precisam de muita coisa" e, por mais fracos que sejam, só podem trazer proveito. Essa tese é falsa sob o prisma sociológico, educacional e econômico. Não se dá conta do que significam as ciências humanas hoje, de sua tecnicidade e de sua eficácia; não compreende o quadro social e cultural brasileiro, onde não cabe mais esse tipo de ilustração informe e verbalista que dissolve em palavras todos os problemas técnicos (e, em tôdas as ciencias, todos os problemas são de alguma forma técnicos); onde êsses diplomados não cabem senão numa função parasitária que o país não pode suportar. A não ser que troque as necessidades nacionais pelos interesses de uma clientela minoritária, em busca de privilégios.

Este Conselho terá de estabelecer novos critérios para a política das ciências humanas no Brasil. Tão vigilante quanto a que adota em relação aos outros cursos. Pois o tipo de formação que êstes oferecem é muito mais fácil de ser controlado pela própria sociedade, que pode observar facilmente os seus efeitos, e é muito mais exigente quanto à sua eficácia. Além de existirem órgãos governamentais, como o Conselho Nacional de Pesquisas, que, no campo das ciências não humanas, exercem contrôle e estímulo.

4. Tomamos aqui a liberdade de propor algumas formas de solução. A primeira é tornar "difíceis" os cursos "fáceis", adotando nestes certas características dos cursos de medicina e engenharia: mais tempo de trabalho, mais contato entre professores e alunos, introdução de estágios profissionais supervisionados, bibliotecas satisfatórias, e sobretudo, nível do corpo docente. Cabe, aliás, mencionar que, ao invés dessa conversão do fácil no difícil, estamos começando a ver o contrário, com a deterioração dos cursos técnicos; porisso, as soluções aqui propostas podem aplicar-se a tôdas as categorias: a) seleção mais rigorosa e maior densidade de trabalho de alunos e professores, mesmo que disso resulte diminuição do número de escolas (em diversos campos profissionais - como por exemplo, economia - o número de escolas já é excessivo para as neces-

sidades); b) asseguramento aos alunos em geral de condições de tempo e meios de trabalho, compatíveis com as exigências do curso; c) instituição e realização progressiva de bôlsas para alunos de tempo integral. Acentuo o caráter progressivo dessa fórmula, por reconhecer a impossibilidade prática de que ela venha a abranger logo todos os alunos: nesse caso, dever-se-ia contemplar prioritariamente, como parece ser natural, os melhores talentos. De qualquer forma, a permanência na forma atual de muitos cursos, especialmente nas ciências humanas, é, mais que inútil, prejudicial: aos alunos e ao país.

5. Na mesma linha de idéias, e de acôrdo com as considerações iniciais, acredito que em cada Universidade deveriam ser relacionados os talentos excepcionais, para que lhes fôsem concedidas as oportunidades mais amplas de desenvolvimento. O sistema atual está baseado, para utilizarmos um conceito da economia, no capital de giro, sem condições de formar a poupança criadora de que depende o progresso nacional. Urge estabelecer uma política capaz de produzir um arsenal criador como base do desenvolvimento. Uma iniciativa dêsse tipo foi adotada, por exemplo, na Alemanha, através da Fundação Universitária do Povo Alemão. E na França, o Centre National de Recherches Scientifiques, embora com outros beneficiários, visa ao mesmo fim.

III. A questão da quantidade

1. A ordem dos assuntos neste trabalho - primeiro a qualidade e depois a quantidade do ensino superior - obedece a um postulado natural segundo o qual é preciso estabelecer, antes de tudo, os modelos educacionais, e depois, a medida em que eles devam ser multiplicados. Trata-se de uma proposição óbvia, mas esquecida. Pois o modelo é o padrão considerado dinamicamente, através das conexões concretas entre as necessidades sociais, econômicas e culturais - que formam as suas variáveis - e o potencial de soluções que lhe é atribuído. Entre nós, contudo, parece evidente que os modelos em geral são bastante abstratos, não se sabendo a que objetivos reais respondem, nem tampouco que outras áreas, além da educação, estão envolvidas na sua aplicação eficiente. A escolaridade obrigatória, o ensino médio, a educação de adultos, o ensino universitário, são projetados dentro de um espaço social concebido geometricamente, e não da sociedade concreta, que não se compadece com os mitos nem com as idéias feitas. Toma-se o número de brasileiros, desconta-se do total o número de alfabetizados, e o resto passa a ser considerado como um conjunto de unidades abstratas que precisassem, uniformemente, do mesmo padrão de escolaridade mínima. Na realidade, há cidades no Brasil onde esse tipo de escolaridade, sociologicamente falando (habilitação para a vida social e o trabalho) equivale ao analfabetismo. Começam a reponer as exceções, felizmente, como o recente planejamento educacional da Bahia, onde o problema da escolaridade obrigatória foi posto em termos objetivos, diversificando-se, quanto à duração e conteúdo, segundo as regiões em que, para esse objetivo, foi dividido o Estado.

Os planos para educação de adultos são feitos sobre números, e não sobre indivíduos reais, que devem haurir a educação de uma sociedade concreta, cabendo aos educadores, antes de pretender escolarizá-los no molde convencional, oferecer-lhes mecanismos de apropriação da cultura material e espiritual que os envolve.

A Universidade, por sua vez, fabrica modelos abstratos, como é o caso da maioria dos cursos profissionais, em razão de seu autismo e da sua clássica alienação cultural.

2. Se a expansão é para o desenvolvimento, não pode ser concebida sem um projeto. O desenvolvimento constitui um processo em que predomina uma ordem constituída sobre a ordem natural. Carentes de um projeto, seguimos o declive natural. Alguns setores disparam por si mesmos, como o ensino médico, pelos seus atrativos profissionais; outros se contraem por força de condições sociais e econômicas adversas. Dentro de um projeto nacional, o impulso para o ensino agrônomo deveria resultar de algumas mudanças de ordem estrutural e global, e o estímulo à formação médica não poderia prescindir de esquemas disciplinadores que a harmonizassem com as necessidades sociais. Para isso, seria necessário partir de algumas opções básicas, as quais na expansão do ensino superior não poderão ser senão três: atender à demanda das famílias ou dos próprios estudantes, dar oportunidade aos talentos, e acompanhar a expansão da economia. Segundo o sistema político e institucional de cada país, poderá haver a opção por um desses esquemas, ou pela integração dos três em fórmulas flexíveis de compromisso. Qualquer um deles, porém, tem in-

plicações e conseqüências definidas. A primeira fórmula - demanda das famílias - pressupõe a existência de recursos extremamente amplos, do setor público, ou do setor privado, ou de ambos, para assegurar o acesso limitado à Universidade; qualquer restrição determinada pela limitação dos recursos, impõe um critério seletivo que terá de corresponder a um dos outros dois esquemas: o dos talentos e o da economia. A menos que se adotem soluções anti-democráticas, como acesso segundo as condições e conômicas de cada um.

Nas três hipóteses, a expansão do ensino superior determina mudanças na sociedade, que devem ser igualmente previstas: a criação de novos empregos, a reclassificação das categorias de trabalho e de know-how, a recomposição da população ativa, finalmente o novo sistema de ação na sociedade e a democratização social e econômica. Alterações qualitativas, tôdas estas, que caracterizam o processo de desenvolvimento.

Qualquer das opções deve ser ainda acompanhada de uma metodologia específica. Nos regimes socialistas, a expansão do ensino é estritamente subordinada à expansão econômica. Nos países liberais, persistem hesitações e tateamentos quanto ao modo de conciliar a coação e a livre iniciativa, em doses que resguardem a eficácia do plano e o dinamismo espontâneo das instituições. O que caracteriza o tipo de planejamento adotado nesses países é a preponderância da orientação sobre a compulsão. Entretanto, duas notas parecem assinalar esse modelo: alguns programas básicos para o desenvolvimento nacional constituem decisões inconstrutíveis do Estado, mesmo que resultem de processo legislativo; a influência sobre o setor privado, na sua área própria de decisões, é exercida por um processo de tipo indutivo cujo contraste com o outro - que é imperativo - parece representar o divisor de águas entre os dois sistemas. No campo das atividades produtivas, a indução se realiza através de condicionamentos e estímulos, muitas vezes tornando complementares (no sentido de Keynes e Beveridge) a economia pública e a economia privada, tais as bases criadas por uma para alimentar e apoiar a outra. No campo educacional, a indução utiliza como instrumento a orientação educacional e profissional, a interiorização dos incitamentos orientadores das vocações profissionais, pela qual se procura condicionar o apêlo subjetivo dos jovens às exigências do progresso social, até o limite razoável de conciliação.

No Brasil, não há definição quanto aos objetivos. Sabe-se que, havendo excedentes, há empenho de alargar a matrícula; e também se sabe que, não havendo nas Universidades um incremento planejado das matrículas, o ingresso desses grupos mais se assemelha a um acidente de trânsito - o "engarrafamento" - que é um fenômeno de absorção. Tudo porque continuam a representar o papel de "inesperados" esses novos clientes, cujo lugar na Universidade deveria ser antecipado através do planejamento, naturalmente com eventuais restrições às tendências vegetativas, conforme já foi assinalado.

De qualquer modo, se a intenção implícita da política de expansão praticada de dez anos para cá, coincide com um dos três objetivos há pouco lembrados, podemos assegurar que ocorre uma evidente contradição entre o propósito e a forma como é realizado. E, ainda que fosse coerente, tal política seria inconveniente. A contradição se manifesta, antes de mais nada, na distância entre a expansão desejada e os meios oferecidos para esse fim, como veremos logo adiante com as tabelas demonstrativas do crescimento do sistema e do crescimento dos recursos correspondentes. A inconveniência decorre do conflito entre o modo de crescimento do sistema de educação e o modo de crescimento do sistema social.

3. A desproporção. As tentativas de forçar a mudança da Universidade nesses últimos 10 anos, visam curiosamente a obter mudança nos efeitos, sem alteração das causas. Todos exigem novos resultados do ensino - os alunos, a opinião pública e o próprio Governo - sem que tenham sido operadas as mudanças nas fontes de que dependem tais resultados. Ocorrem transformações na esfera abstrata das leis, mas estas constituem uma espécie de causa exemplar, não a causa eficiente; representam o modelo ideal a ser alcançado, se forem alteradas algumas condições reais. Vale evocar, aqui, a fórmula de Meyerson: "a lei é uma construção ideal que exprime, não o que se passa na realidade, senão o que ocorreria, realizadas certas condições".

A taxa de crescimento da matrícula no ensino superior, de 1961 a 1967 é, aproximadamente, de 12,6%; no mesmo período, calculando as despesas com o ensino superior a preço corrente, o investimento público nesse nível de ensino em relação ao ano-base e nos últimos anos se mantém praticamente inalterável (ver anexo 1). Em contraste com essa apatia do orçamento público - com exceção dos Estados, entre os quais se revelam índices bastante vigorosos de elevação das despesas educacionais (1), ao lado dessa apatia, repito, temos verificado, desde 1961, uma intensa euforia expansionista, como revela a estatística constante do anexo 2.

Prefiro dizer euforia a dinamismo para assinalar a ausência de medidas capazes de imprimir substância a êsse movimento: exatamente nesse período, enquanto se debilitam os recursos financeiros, o pouco que existia relacionado com o aperfeiçoamento do pessoal docente - a CAPES - conheceu igualmente a sua curva de declínio. Além disso faltou qualquer planejamento, seja em relação à distribuição geográfica ou à formação de sub-sistemas regionais de ensino superior, seja quanto à formação de quadros e às condições do mercado de trabalho. Algumas iniciativas de planejamento dentro do MEC foram tomadas pela Diretoria do Ensino Superior, em 1962, e prolongadas na gestão do Prof. Moniz de Aragão - como a pesquisa sobre a expansão do ensino de farmácia, pela Prof.^a Maria Aparecida Pourchet, e do ensino de química, feita pela equipe do Prof. Cândido Mendes, e sob sua orientação. O objetivo desses estudos era diagnosticar os fatos e tendências relacionados com cada especialidade técnico-científica e profissional dentro de suas linhas próprias de expansão, segundo o critério geo-econômico. A coordenação integradora das monografias deveria permitir uma visão dinâmica do conjunto e oferecer as bases do planejamento educacional com as duas características próprias do ensino superior, segundo me parece: as exigências específicas de cada especialização técnico-científica, quanto aos seus padrões e quanto à sua difusão geo-econômica.

Êsses esforços, contudo, foram interrompidos, ao mesmo tempo em que se tem frustrado outras tentativas de planejamento, dentro do MEC ou do Ministério do Planejamento, por falta de um sistema que reuna a eficácia da decisão política à tecnicidade do projeto.

(1) Ver pesquisa do Prof. Jayme Abreu "Gastos Públicos com a Educação no Brasil em 1967", contendo parte de suas pesquisas nesse campo. Como as despesas estaduais de educação se destinam, com esmagadora maioria, aos ensinos primário e médio, o contraste que estamos assinalando no ensino superior situa-se especialmente na área federal.

4. A inconveniência. Sem verbas, sem professôres e sem planos, a experiência do ensino superior não servirá ao desenvolvimento; constituirá, talvez, a vitória do laissez-faire sobre o savoir-faire. O Brasil continua no século XIX, talvez sem o saber, quando pretende estabelecer o equilíbrio da sociedade por impulsos e ajustes automáticos. A nossa ideologia inconsciente é a do liberalismo novecentista que se choca, frontalmente, com a ideologia pragmática e normativa, indispensável ao desenvolvimento nacional. Mesmo cercada de prestígio por todos, essa filosofia do desenvolvimento é contrariada pelos métodos de ação que são postos em prática. Outro sinal de tendência espontaneista entre nós é a crença de que a iniciativa de criar escolas gera sempre resultados positivos, pois o que não é bom no começo, adquire qualidade com o tempo. Uma nova nuance da crença já expressa pelo nosso primeiro cronista: em plantando, dá.

Poucos se dão ao trabalho de procurar saber se a instituição, que começa mal com a nossa complacência, não poderia começar bem, com a nossa ajuda. Ainda que escasso e com alguns de seus órgãos mal aparelhados, existe, afinal de contas, um sistema federal de apoio à expansão e consolidação do ensino superior, integrado basicamente pela CAPES, Diretoria do Ensino Superior, CNPq e, em certa medida, o CFE, cujas potencialidades não são aproveitadas, exatamente porque a maior parte desses órgãos, ou não dispõe de recursos, ou ainda não trocou a postura burocrática pelo dinamismo da cooperação técnica. A burocracia é o poder sentado, resolvendo os problemas dos que a procuram através de atos formais, ao mesmo tempo muito precisos e rigorosos, para efeito de controle mecânico, e extremamente vagos e irrealistas, para efeito de controle efetivo das situações. As suas notas distintivas são: carecer de iniciativa prática (disimulada pelo dinamismo legislante); ser acionada pelos pleitos que recebe, em vez de antecipar-se a eles com uma ação orgânica; aplicar o rigor pessoal e uniforme da lei a situações extremamente diversas; substituir a ação empreendedora e executiva pela ação normativa, e finalmente, manter inalterável o dinamismo do real - certo ou errado - por falta de dinamismo real.

A LDB terá sido o sinal aberto à mudança de postura, mas ainda aqui a lógica do hábito cartorializou a lei e frustrou-lhe a força liberadora. Alguns desses órgãos a que acima nos referimos, além de outros, têm de mudar substancialmente sua filosofia de ação, marchando na frente dos fatos, e não a reboque deles. Terão de planejar a sua ação, como iniciativa antecipadora, orgânica e global. Terão de enriquecer os seus quadros com elementos qualificados da pesquisa, do ensino, das ciências sociais e pedagógicas. Se não mudar a máquina, de verdade, o sistema mudará apenas de aparência. Mudar a máquina não significa o recrutamento apressado de mais funcionários, mas a criação de outras categorias de colaboradores, servidos de outros meios de ação. O sistema de ação, no Brasil, quanto ao setor público da educação, quase sempre foi acionado por uma massa burocrática incapaz de ação, e até mesmo, de interiorizar os móveis da ação expressos geralmente na lei, a cuja aplicação formal se aplicam; mas inaptos sobretudo para transformar a ação aos impulsos da realidade nacional. Mudar a máquina significa transformar a inteligência dos problemas em sistema de ação, ou seja, transformar a inteligência em poder, dando aos competentes as condições de influir naquilo em que só eles são competentes. A competência do Poder não pode substituir o poder da competência; nem esta deve substituir aquela. É preciso que haja os Poderosos, e é necessário que haja os Competentes, em ordens diferentes mas não comunicáveis. O erro de Platão foi desejar o Poder para os Filósofos; na realidade, o Poder deve continuar com os que possuem a aptidão própria, e podem usá-lo com discernimento, restando aos sábios exercer a visão longa, desinteressada e vertical das coisas. A eficácia na ordem social, segundo nos ensina a ciência política, não é al

cançada sem a coação, nem impulsionada sem a ação empreendedora, donde a necessidade do Poder; mas nem a justiça, no sentido mais profundo do termo, nem o realismo autêntico, - que é o realismo das essências - são obtidos sem a tranquila sabedoria dos Competentes. A grande transformação administrativa de que precisamos consiste, por isso mesmo, em reunir no processo das decisões, o alvitre do saber e a eficácia do poder. Novas modalidades de vínculos com o serviço público devem ser encontradas, para que os Matemáticos, os Químicos, os Educadores, os Filósofos, os Sociólogos, etc., cooperem na política educacional - não só normativamente, como deve acontecer com o CFE - mas operativamente. Com essa intenção, é que foram criadas, na Diretoria de Ensino Superior, as Comissões de Especialistas, que emprestavam à administração, cada qual na sua área própria, o concurso decisivo de sua experiência. Ninguém precisava abandonar a pesquisa ou o ensino, mas todos os que foram convidados - dos quais alguns se encontram aqui presentes - sempre tiveram possibilidade de oferecer parte substancial de seu tempo a essa obra maior da educação - que é a sua política.

Acho um pouco suspeito erigir o tempo em Providência e atribuir-lhe o encargo de melhorar as instituições. No processo de expansão, cabe-nos, antes de mais nada, indagar o que significa criar uma escola superior. Na maioria dos casos, no Brasil - excetuados os grandes centros - significa oferecer à comunidade um marco cultural que transcende as suas condições presentes, embora possa perfeitamente conter-se nas suas virtualidades. É um investimento no futuro. O freqüente, contudo, é admitir escolas cujo padrão reflete exatamente a pobreza das condições atuais, em lugar de virtualidades que o meio apresenta.

A expansão do ensino superior só será legítima se se processar sobre um "lastro-curo" de qualidade, de efeito criador no sentido keynesiano. Fora disso, o que se faz é emitir sobre o vazio, é inflação negativa. A economia keynesiana, como é sabido, defende a inflação criadora de riqueza pelo efeito multiplicador do investimento. Por outras palavras, o investimento precedendo a poupança, que êle terminaria por criar a longo prazo. Mas o modelo keynesiano pressupunha como indispensável ao efeito criador do investimento, que a economia oferecesse uma margem de virtualidades a explorar. Professôres com formação científica incompleta poderão ser admitidos se êles estão em processo de formação científica, e não quando êles já têm acabada a sua formação, colocada noutro rumo, e nenhuma segurança oferecem de se terem convertido a uma nova carreira com suas exigências próprias. O tempo é condição de aperfeiçoamento, mas não causa eficiente; ao contrário, todo processo de institucionalização implica a tendência à rotina e à sedimentação.

Ora, a idéia de um equilíbrio, de uma maturação, alcançados com o tempo, constitui outro preconceito do velho liberalismo, e jamais uma atitude moderna. Foi essa doutrina que admitiu, ingênuamente (ou matreiramente) a idéia de que os mecanismos de equilíbrio são automáticos, e de que êsse equilíbrio se realizará sempre em nível ótimo. Se o aperfeiçoamento representa, em certo sentido, a intensificação da forma, a intensificação nessa outra hipótese só poderá ocorrer quanto à própria deformação. Essa a razão pela qual a nossa luta se concentra no problema da origem das novas escolas, e de novos cursos ou unidades dentro da Universidade; não somos contrários a que sejam criados, e sim, a que sejam falsos.

Não alimentamos nenhuma concepção maltusiana a respeito do ensino superior; não defendemos a retração e a desaceleração do seu crescimento: procuramos indicar certos dados bastante elementares que, para o instante, poderiam ser reduzidos a três: a) não podemos pensar a expansão fora de um sistema, e todo o nosso esforço nesse campo exorbita de

qualquer idéia estrutural; b) existe um divórcio entre a quantidade e a qualidade, o qual autonomiza o valor numérico, e retira do esforço expansionista o caráter de um projeto brasileiro de educação; c) a mecânica de expansão, adotada segundo impulsos vegetativos, não é incompatível com as condições do país: no plano cultural (escassez e dispersão de valores humanos), no plano institucional (descentralização político-administrativa), no plano sócio-econômico (a diversificação geográfica e profissional), no plano educacional (Inadequação dos modelos).

5. A expansão subordinada a um sistema. A expansão do sistema educacional representa uma parte do crescimento do país. Dentro dessa perspectiva podem ocorrer duas formas de desequilíbrio: a) o crescimento de uma parte do sistema educacional separada das outras; no caso, o ensino superior; b) o crescimento solidário no sistema educacional, sem a expansão simultânea da sociedade e de sua economia. E duas formas de equilíbrio: a) o sincrônico, com o crescimento articulado da educação e da sociedade, sem que haja mudança na estrutura social, e b) o diacrônico, que representa sobretudo a mudança do sistema de relações das partes dentro do todo.

O primeiro tipo de desequilíbrio resulta, claramente, no caso brasileiro, da preferência por uma filosofia do privilégio a uma filosofia da praxis. Se a educação está ligada ao sistema de ação próprio de uma sociedade terá naturalmente de subordinar-se às necessidades da própria ação, à sua estrutura fluida e diversificada. Todas as formas e níveis da educação têm de brotar de um sistema adaptado às tarefas construtivas dentro da sociedade, e ligar-se umas às outras segundo a continuidade do próprio sistema de ação.

O destaque de uma das partes do sistema - o ensino primário, o médio ou o superior - pode revelar ou um determinado estágio de desenvolvimento, como ocorre na África atual, com a predominância do ensino primário superior, único acessível até agora a ponderáveis parcelas de seus quadros; ou uma deformação do sistema educacional, a partir do momento em que ele se desliga do sistema de ação de sociedade global, e passa a beneficiar grupos determinados, credenciando-os para o privilégio.

No Brasil, concedemos direito de cidade apenas à formação universitária. Nessa concepção, inspirada, sociologicamente, numa idéia de classificação social, alicerçou-se o modelo dualista que nos rege, e que separa, num extremo, a formação qualificada, e noutro, a desqualificada; a primeira, correspondente ao diploma universitário, e a segunda, aos cursos médios, sobretudo aos profissionais. O sistema educacional que corresponde a tal concepção é puramente convencional, e está em desacordo com a efetiva estrutura do trabalho nos tempos atuais; a sociedade patriarcal e agrária de que ele sobrevive residualmente, necessitava de um número relativamente pequeno de funções proeminentes, para as quais se credenciavam os bens nascidos, efetiva ou simbolicamente, através dos cursos superiores; as restantes funções que faziam caminhar sobre a sua rotina esse tipo de sociedade estática, eram simplesmente desqualificadas: as categorias sócio-profissionais correspondentes recebiam, logicamente, na escola primária e em raros cursos técnicos, uma formação igualmente desvalorizada. Modernamente, não há como justificar esses dois blocos separados, nem tampouco que se mantenham a tal distância. As necessidades profissionais se distribuem segundo uma escala contínua, onde existem vários marcos, e não apenas o tradicional: entre educação média e educação superior.

Acredito, portanto, que a política de expansão praticada no Brasil corresponde, na prática, ao primeiro tipo de desequilíbrio (que envolve o segundo), e na intenção, à forma de equilíbrio sincrônico. Acon-

tece que o equilíbrio próprio das sociedades em desenvolvimento é o dia - crônico, e por êste é que devemos lutar, educadores e estudantes, Governo e Universidades.

Não pode haver expansão do ensino superior, nem da educação em geral, sem a mudança das condições básicas da sociedade. De outra forma, ela viverá de crises: umas, que a impulsionam - as de reivindicações dos estudantes, das famílias e da opinião pública; outras, que ela própria determina - a sobrecarga de consumidores privilegiados e ociosos. Na realidade, o Estado que não exerce uma ação antecipadora fica entre dois fogos: terá de fazer um esforço crucial primeiro, para formar quadros superiores que não correspondem às necessidades sociais, e segundo, para sustentar uma massa ociosa ou semi-ociosa, a qual, não encontrando ocupação produtiva, consegue, graças à silenciosa conspiração do sistema social, ocupações simbólicas mas altamente compensadoras.

Só se compreende adequadamente o problema da expansão educacional com a noção prévia e clara do funcionamento da sociedade moderna, do desenvolvimento do impulso democrático na estrutura das massas, e da engrenagem sobre a qual assenta a industrialização. Paradoxalmente, o processo que introduziu o império das máquinas, estreitou a solidariedade dos indivíduos dentro do sistema de ação que êle gerou e que o sustenta. Sistema que unifica na praxis a produção e o consumo. Não só a produção e o consumo, como o fazer e o ser, ligando indissolúvelmente o modo de qualificação ao modo de participação. A educação é o instrumento dialético que reduz à unidade da praxis, na sociedade moderna, as diversas dimensões do agir humano, no plano profissional, no plano social e no plano cívico-cultural.

Nesse contexto, o povo se torna sujeito e objeto de desenvolvimento. A explosão educacional assinala o momento em que a educação de todos os níveis se transformou num fenômeno de massa, isto é, em que o povo -objeto erigiu-se à condição de povo-sujeito.

Quando, nem a expansão econômica e industrial, nem a estrutura social e institucional chegam a produzir esse grau de solidariedade, o fenômeno de crescimento representa a aventura isolada de classes ou de grupos dominantes, movendo-se nos espaços vazios que separam as classes sociais e as regiões do país, seguindo ritmos diferentes, com diferentes aspirações e direitos, e investidos em diferentes graus de autonomia e responsabilidade.

Pode-se obter uma inteligência política, ou técnica, ou burocrática, a baixo custo; não se pode, entretanto, elevar a parcela substancial do povo ao nível da verdadeira inteligência e da verdadeira competência, sem um preço altíssimo, só admissível quando êle aparece identificado, em larga escala, com o próprio preço do desenvolvimento. Poder-se-ia alegar que os diplomas desprovidos de sentido econômico poderiam ser justificados pelo sentido cultural. Essa hipótese não nos parece bastante plausível, por romper o equilíbrio entre produção e o consumo, suscitando o aparecimento de uma classe de consumidores privilegiados. O ônus, demasiadamente pesado até para os países desenvolvidos, se agrava em países como o Brasil, que, pela própria estrutura da população ativa, já apresenta excessiva carga relativa de consumidores. Daí, por exemplo, a inquietação de alguns homens de Estado e educadores do Canadá - um país notoriamente desenvolvido - diante das reformas que se processam na província de Quebec, alargando o acesso à Universidade sem uma suficiente expansão social e econômica.

6. Temos de guardar o sentido de proporcionalidade do sistema, a menos que tenhamos de rompê-la para alcançar objetivos que excedam a sua eficiência. Procuremos destrinçar o caso brasileiro.

a) Existe na atual expansão do ensino superior uma proporcionalidade numérica, se esse tipo de relação tem algum sentido. Compare-se, no anexo 3, a estatística das conclusões do curso médio de 1960 a 1965, e a de vagas na Universidade dentro do mesmo período. Essa relação numérica poderia ser satisfatória, se refletisse um equilíbrio de funções, como poderia parecer à matemática linear, mas de fato ela representa um equilíbrio controlado pelas camadas privilegiadas da sociedade. Isto é, a expansão se faz por si mesma, pelo laissez-faire, e toda vez que se deixa fazer no regime liberalista, vencem os que já controlavam as regras do jogo. São os mais fortes que intervêm eficazmente, no caso, os candidatos ao ensino superior. Na realidade continua o processo vegetativo, apenas dramatizado por um quadro de reivindicações, em que se misturam os antigos grupos minoritários com parcelas cada vez mais numerosas das classes populares. Esse contraste, entre a democratização educacional forçada pela ascensão de massa, e a permanência dos modelos tradicionais é que revela o fenômeno, há pouco assinalado, entre o nível objetivo e o nível subjetivo das condições do desenvolvimento.

O que desejo acentuar é que a expansão de nosso ensino obedece as tendências do sistema social brasileiro, e que não deve o Governo romper esse sistema, enquanto não puder substituí-lo por outro melhor. Isto é, enquanto não puder sobrepôr ao dinamismo espontâneo do nosso equilíbrio sincrônico, o dinamismo voluntário capaz de promover o diacronismo do desenvolvimento. É certo que o primeiro tipo de equilíbrio é precário, e mesmo falso, comparado com outro padrão de sociedade, mas é verdadeiro nas condições estruturais da sociedade brasileira. Em resumo, se de um lado considerarmos necessária e urgente a fixação de objetivos, modelos e métodos novos para a expansão do ensino superior no país, por outro lado, entendemos ser perigosa a atitude maltusiana que impõe a restrição meramente negativa.

As duas matemáticas da educação

Mencionei, há pouco, o divórcio entre a quantidade e a qualidade, e a conseqüente autonomização do valor numérico no julgamento dos fatos educacionais. Pretender ser objetivo exibindo números constitui uma das nossas ilusões mais ingênuas ou mais cômodas, porque se baseia no pressuposto da univocidade, quanto aos conceitos, ou da homogeneidade, quanto às condições sociais. Há, por exemplo, um univocismo dos modelos profissionais e curriculares pelo qual se igualam com o mesmo nome ocupações ou níveis diferentes da mesma profissão. Ora, não se pode calcular o número de nutricionistas ou de psicólogos de que o país precisa, sem antes decompor essa categoria profissional em dois ou três níveis: o cientista da alimentação, um especialista capaz de fazer ciência biológica, ecológica ou sociológica da alimentação - e para isso precisando de um alto nível; e o técnico da alimentação, afeto a racionalizar a rotina, como aplicador da ciência elaborada pelos cientistas. Ora, enquanto não fizermos essa decomposição, toda quantificação dos órgãos de planejamento é perniciosamente ingênua. Pois estaria multiplicando um modelo desnecessariamente longo e caro.

O mesmo poderíamos dizer da formação de professores primários e secundários: nenhuma meta governamental, visando à ampliação do efetivo de professores, sem a reformulação prévia do modelo profissional e curricular. Não podemos insistir na idealização utópica do magistério primário, constituído por professoras com 7 anos de escola média, do magistério secundário - integrado por licenciados de Faculdades de Educação, ou do magistério superior, composto de "mestres" e "doutores". Em

todos êsses níveis, e ainda por muito tempo, deverá preponderar o profissional de outros setores, que se torna subsidiariamente professor, e que, mesmo aderindo integralmente ao magistério, continua impossibilitado de obter a licenciatura comercial, e obrigado a habilitar-se pela recyclage.

Quanto ao pressuposto da homogeneidade, já tivemos a oportunidade de lembrar que as correlações estatísticas comumente estabelecidas em nosso país, fixando o nível ótimo de profissionais por índice de população, abstratamente considerado, só se justificam em países ou regiões de relativa homogeneidade econômica e cultural. Fora dessas conexões concretas, teremos de admitir o "caráter inessencial e aconceptual da relação quantitativa", segundo certa crítica de Hegel, mencionada por Jean Hyppolite.

Enquanto não fôr possível aos órgãos federais promover a incorporação das várias entidades de ensino superior num plano agregado, a não ser por intermédio de critérios matemáticos lineares, acredito que se deve proceder à agregação escalonadamente, passando do nível estadual ao regional, e dêste ao nacional.

Os planos de cada Universidade podem articular-se com os das outras, em contactos sucessivos, criando-se para isso mecanismos eficientes de negociação multilateral. Não convém esperar um plano agregado federal, senão a longo prazo, pois os esquemas que até agora se tentaram, tendendo a estabelecer uma econometria nacional da educação, não expressavam a totalidade da Nação, mas uma vontade totalitária elaborada numa instância central pretendendo substituir tôdas as outras. Seria ilusão supor que tal artefato viesse a ser incorporado pelas Universidades ou pelos Estados como um instrumento de compromisso - inclusive porque êstes nem chegam a conhecer os textos dessa elucubração. Pessoalmente, sou partidário de uma econometria mais empírica que comece das Universidades, de sua iniciativa em planejar os próprios esforços e em vincular-se, cada qual, com as demais. Essa econometria da observação e da experiência opõe-se à econometria puramente matemática.

A inovação radical na política da educação

O problema crucial do ensino superior nos dias atuais consiste em estabelecer relações adequadas entre a qualidade e a quantidade. Pois a qualidade não abre mão de sua exigência intrínseca, mas a quantidade acompanha as mudanças da civilização: no caso da nossa, ela corresponde à massa, como categoria básica da estrutura social.

Quando a sobrevivência da sociedade depende da educação da massa, como noutros tópicos procuraremos demonstrar, ela tem de inventar um novo aparelho institucional, já que os mecanismos clássicos se destinavam à formação de uma fração privilegiada, a única que se educava para comandar as outras. Hoje, o sistema de ação da sociedade global se baseia no fenômeno da auto-direção através do qual a massa se manifesta como sujeito e objeto de seu projeto. Esse fenômeno mudou tudo na face da terra, a começar pela educação. O enorme atropelo criado pela expansão educacional expressa apenas o confronto entre a avalanche popular e o gargalo elitista.

Acontece, porém, que nem a educação democrática, nem qualquer outra se realiza apenas derrubando exigências e padrões, mas ao contrário, criando seus próprios padrões e exigências.

O sistema de educação democrático é incomparavelmente mais difícil e oneroso que o tradicional, pois ele deve pagar pela ascensão da massa, e não pelo achatamento das elites. Ele constitui o preço de um novo protagonismo da sociedade, exercido antes por uma parte dela, e agora pelo seu conjunto.

As elites dirigentes, porém, emperradas no passado, estão querendo pagar pela educação moderna o mesmo preço com que se obtinha a educação tradicional. Os orçamentos públicos de educação mantêm-se praticamente inalteráveis, e os apetrechos para promovê-la são basicamente os que herdamos dos gregos e dos medievais, com mudança substancial de horizontes, evidentemente, apenas depois da revolução da ciência experimental, a partir da Renascença, e da revolução pedagógica do séc. XIX.

Quando uma sociedade quer realmente mudar os seus objetivos, essa mudança se reflete no esforço representado por sua política de investimentos. A análise comparativa dos diversos setores contemplados no orçamento público de qualquer nação revela nitidamente para onde se inclinam as suas decisões efetivas. Os países que não tomam decisões revolucionárias quanto aos gastos com a educação, podem ter todo o mimetismo, ou a retórica da mudança, mas na realidade, não mudam nada.

O valor da educação democrática exige uma convicção nova, que falta, infelizmente, nas elites dirigentes da maior parte dos países do mundo. Não é outra a conclusão a que chegaram os educadores de 52 países na Conferência de Williamsburg, promovida por iniciativa do Presidente Lyndon Johnson, em outubro de 1967.

Aplicando uma distinção formulada por Ricoeur, a respeito de outro assunto, poder-se-ia dizer que os Estados modernos organizam a sua política muito mais sobre a linha da reivindicação que sobre a linha da educação. Esta última representa a condição da sociedade adulta e autônoma, na qual o povo representa, como já acentuamos, sujeito e objeto do desenvolvimento. O que a caracteriza é um especial estatuto de solidariedade, baseado na participação de seus membros, a igual título, na produção e na fruição dos bens, na medida em que se igualam as suas qualificações. Trata-se de um equilíbrio entre a produção e o consumo, ao nível da prática

de cada indivíduo. Evidentemente, êsse modelo de sociedade elimina o privilégio - dos que têm o que não merecem - e a injustiça - contra os que merecem o que não lhes é dado. O que caracteriza a sociedade tradicional é o paternalismo, o privilégio, e a predominância dos mecanismos de pressão como meio de progresso. A maioria, à qual se recusa a condição de sujeito, são igualmente negadas juntamente com os direitos que estão associados a tal condição, os meios fundamentais de merecê-la concentrados na educação, e o que deveria ser obtido por merecimento, passa a ser concedido como graça. O direito de graça é próprio do princípio que permanece, disfarçado, no poder paternalista, e tanto o privilégio como a reivindicação são seus frutos naturais. Privada da autonomia responsável, e das prerrogativas que a acompanham, a maioria se lança na reivindicação, que hoje, por um notável amadurecimento das massas, se manifesta sobretudo como uma reivindicação de educação - para que deixe de haver as outras. A apropriação social, cultural, cívica e econômica, nos termos já definidos no tópico referente ao estatuto democrático, não pode ser o fruto da violência das massas, nem da generosidade dos príncipes, mas da maturidade do corpo social haurido na educação. Só assim poderemos sair do círculo vicioso em que o despreparo da maioria dos membros da comunidade os desqualifica para a participação, e a ausência de participação consolida cada vez mais o estatuto da dependência aquele que se opõe simetricamente ao da solidariedade.

Os Estados modernos padecem de uma tremenda imaturidade, quando se recusam a fazer a opção educacional como opção política (no sentido forte da palavra, isto é, colocando a educação no cerne do processo nacional, e retirando-a da marginalidade por força da qual a maioria dos cidadãos - os marginalizados - se concentra na atitude de reivindicação. Eles custam mais a compreender, ou a aceitar, que uma coisa evita a outra, e que mais vale a ofensiva criadora que a defensiva estéril ou destrutiva.

A arma de que se valem muitas vezes os Administradores para dissimular a miséria da educação é multiplicá-la. A expansão é usada como sinônimo de dinamismo, quando na realidade não se está expandindo nada, mas apenas dividindo o mesmo fundo de recursos por um número cada vez maior de encargos. Expansão é multiplicação da mesma substância, e não a sua deterioração. O expediente usado para essa operação mágica é o apelo às soluções cartoriais, com o adjutório, às vezes, das soluções sentimentais, ou das crenças arcaicas na força do espontaneísmo. Toda vez que uma intervenção realista se sobrepõe aos aspectos formais é paradoxalmente tachada de utópica. Para se ver como o realismo pedestre nega o realismo autêntico, e como se procura fugir à obrigação de lutar por valores reais, colocando-os na ordem dos valores inatingíveis.

Mas não se trata somente da ausência de convicção nas elites dirigentes: trata-se, igualmente, da falta de imaginação. A primeira é responsável pela escassez dos recursos, e a segunda pelo conservantismo do sistema pedagógico e dos instrumentos que êle mobiliza.

Será impossível atender à demanda escolar, nas proporções atuais, com o sistema escolástico, tomada a palavra no sentido sócio-tipológico, e não estritamente histórico. Escolarizar todo mundo segundo o modelo tradicional ultrapassa de muito a soma de recursos materiais e humanos com que conta a maioria dos países, e especialmente os que ainda estão em processo de desenvolvimento. A única saída que no momento se poderia vislumbrar, parece estar na educação permanente, ligada não só à atividade profissional, como a definiu Gaston Berger, mas a toda a praxis humana: cívica, social, cultural, política, etc.

A educação permanente pode ser entendida como um sistema abert...

to, que utiliza t \ddot{o} da a potencialidade da escola e da sociedade para produzir os valores, conhecimentos e t \acute{e} cnicas que servem de base \grave{a} praxis humana em t \ddot{o} da a sua extens \tilde{a} o.

O sistema de educa \tilde{c} o permanente op \tilde{o} e-se ao sistema escol \acute{a} stico, do mesmo modo que uma civiliza \tilde{c} o din \acute{a} mica e de massa se op \tilde{o} e a uma civiliza \tilde{c} o est \acute{a} tica e elitista. Naquela, a cultura se elaborava na "escola" e se irradiava pela sociedade; nesta, o processo \acute{e} bi-polar, um polo na escola, e o outro na pr \acute{o} pria sociedade, interpenetrando-se o dinamismo de uma e de outra de modo que a escola realize t \ddot{o} da a sua possibilidade de educar a sociedade, e a sociedade aproveite t \ddot{o} da a sua possibilidade de educar-se a si mesma - valendo assinalar que, por causa da interven \tilde{c} o dial \acute{e} tica entre as duas institui \tilde{c} oes, a pr \acute{o} pria escola ter \acute{a} como uma de suas fun \tilde{c} oes principais estimular e orientar a capacidade de auto-educa \tilde{c} o da sociedade. Antes, e mesmo agora, a escola se isola do mundo exterior para elaborar uma experi \acute{e} ncia diferenciada com que pretende comandar os valores vigentes, modificando-os ou, as mais das v \acute{e} zes, conservando-os. No futuro, mas j \acute{a} come \tilde{c} ando no presente, a escola deixar \acute{a} de pretender abrigar o mundo dentro de si - como um microcosmo - e passar \acute{a} a ser um agente ordenador da potencialidade que est \acute{a} fora dela, no macrocosmo. Nesse momento, a educa \tilde{c} o ser \acute{a} b \acute{a} sicamente a consci \tilde{e} ncia que a sociedade adquirir \acute{a} de sua praxis, incluindo conhecimentos, valores e t \acute{e} cnicas.

A educa \tilde{c} o permanente realiza no plano sociol \acute{o} gico uma revolu \tilde{c} o semelhante, embora de maior amplitude, que a provocada no plano psicol \acute{o} gico pela teoria funcionalista da educa \tilde{c} o. Poder-se-ia dizer que se situam na mesma perspectiva fundamental.

O ap \tilde{e} lo exclusivo \grave{a} forma "escol \acute{a} stica" de educa \tilde{c} o constitui um arcaismo. Tal mod \acute{e} lo se acomodava, como assinalamos, a uma sociedade est \acute{a} tica, estratificada e pequena. Na qual as id \acute{e} ias e t \acute{e} cnicas fundamentais eram elaboradas num \acute{o} rg \tilde{a} o espec \acute{i} fico - a escola -, transmitidas por via de autoridade, e por muito tempo conservadas inalter \acute{a} veis. Dentro de tal estrutura, poucos precisavam de escola, e os efeitos desta cobriam-lhes o resto da vida. Atualmente, tem a sociedade de banhar-se numa cultura incessantemente renovada - como o rio de Her \acute{a} clito.

Ora, o Brasil \acute{e} um pa \acute{i} s que precisa criar atalhos para alcan \tilde{c} ar depressa o futuro. Muitos imaginam o progresso cultural e social como uma escada - a mesma a ser percorrida, e com o mesmo ritmo, por todos os pa \acute{i} ses, como se um povo jovem, contempor \acute{a} neo do foguete interplanet \acute{a} rio, tivesse de come \tilde{c} ar pela carro \tilde{c} a. Essa teoria est \acute{a} pr \acute{a} ticamente rejeitada pela ci \acute{e} ncia moderna, depois de demonstra \tilde{c} oes, como a de Leslie White, antrop \acute{o} logo americano, de que a cultura evolui aos saltos, e como \acute{e} poss \acute{i} vel que cada sociedade se beneficie do progresso das outras (1).

Os pa \acute{i} ses jovens precisam desvencilhar-se de qualquer depend \tilde{e} ncia cultural, ensaiando o nosso pr \acute{o} prio v \tilde{o} , como j \acute{a} fez o Brasil em arquitetura, em m \acute{u} sica, em literatura. Devemos come \tilde{c} ar da altura em que se manifestam as necessidades sociais e as possibilidades da ci \acute{e} ncia.

Devemos ingressar decididamente na era da educa \tilde{c} o permanente.

A educa \tilde{c} o superior e a educa \tilde{c} o m \acute{e} dia n \tilde{a} o devem ser como mon \acute{o} litos, mas como torrentes em que todos possam abeberar-se.

(1) Leslie White, The Science of Culture, 1949

Os modelos de educação tradicional eram poucos, longos, rígidos, e estabelecidos a priori, porque correspondiam a funções sociais bem definidas, a uma rigorosa estrutura de classes, e a uma durêe social homogênea. Quem precisava educar-se, precisava de uma educação longa - para assumir funções de elite - cujo conteúdo não tinha por que não ser praticamente imutável.

As condições atuais representam quase o inverso: as funções sociais são múltiplas, e graças à flexibilidade da estrutura, comunicam-se entre si e se transformam incessantemente. A estratificação social se abrandou, permitindo avanços de status, maiores ou menores mas constantes, de tôdas as pessoas, e tôdas permanecem dependentes da renovação do saber para construir o seu progresso pessoal e colaborar no progresso social.

A educação adaptada a essa estrutura deverá caracterizar-se, logicamente, pela variedade e flexibilidade dos modelos, quanto ao conteúdo, à duração e à permanência do processo educativo. Nada justifica que o único sistema existente seja o dos monólitos, embora êstes sejam igualmente indispensáveis.

O vulto dessa tarefa exige, não só a transformação da instituição acadêmica e escolar, como o concurso de outras instâncias e formas de educação. Quanto às mudanças do sistema educativo, poderíamos lembrar, além dos meios de massa, a flexibilidade e revigoramento de processos escolares, como os exames de madureza e outras formas de "rattrapage", os cursos por correspondência, as universidades populares, do tipo alemão, a extensão universitária, do tipo anglo-saxônio; mas, ao lado desses, e com igual importância, a criação de um sistema aberto de cursos, nas escolas médias e nas universidades, adaptadas aos mais variados interesses, e às diferentes condições de talento, cultura e disponibilidade de tempo de tôdas as categorias de pessoas.

Esse sistema apresenta um interesse especial num país como o Brasil, de autodidatas e, se me permitem a palavra, de "adidatas". Somos um país sem educação escolar, onde a maioria aprende vivendo e pelejando, como no famoso verso de Camões. Mas na verdade, êsse tipo de experiência também constitui um humus de cultura, constituindo a idéia científica desse fato a mais importante novidade da educação moderna, na mesma linha da "escola nova", como já assinalamos, uma vez que ambas realizam plenamente, e com tôda a coerência, o conceito experientialista de educação. Mas então, se êsse dado representa a maior parte de nossa realidade educacional, temos de começar por êle. Os processos de atualização e de completação de cultura, não há nenhuma razão para que não apareçam em nosso sistema educacional com o mesmo prestígio das formas convencionais.

Temos de estudar junto com a indústria, não só o que o sistema educacional pode oferecer-lhe, mas como ela própria pode tornar-se agente do esforço educacional. Vamos institucionalizar, mediante acôrdo entre o Governo, os estabelecimentos industriais e comerciais, e as Escolas, mecanismos de interação, como êstes: a liberação parcial dos empregados-estudantes, para se dedicarem mais eficazmente aos seus estudos, segundo as exigências lembradas no tópico sôbre seletividade do ensino superior; asseguramento de condições de estágio profissional supervisionado, que está encontrando ainda sérios obstáculos nas suas primeiras tentativas; a recyclage nas fábricas e escritórios; a participação de representantes dos setores produtivos na gestão universitária; abertura das indústrias à pesquisa, à análise, e ao contato humano dos representantes da Universidade; o estudo conjunto dos currículos - por Universidade e indústria - para que correspondam às necessidades ocupacionais, podendo-

se chegar a resultados bastante positivos, como na Alemanha, onde a indústria mantém um serviço sistemático de informação sobre as ocupações no seu campo, inclusive para uso das escolas.

A Igreja, as repartições públicas, os sindicatos, as associações estudantis, as entidades de classe, deverão incorporar-se a essa ação educativa, com o estímulo e a ajuda do Ministério da Educação.

No regime liberal, o setor privado fazia tudo; nas sociedades comunistas, o Estado pretende fazer tudo; na democracia moderna, a sociedade pela primeira vez na história procura concentrar o dinamismo de todos os seus membros num só projeto sob a ação estimuladora do Estado. É o fenômeno, como lembrei há pouco, do povo como sujeito-objeto do desenvolvimento.

IV. A questão do método

O princípio de concentração

A política tradicional, pelo seu caráter dispersivo, tem-se revelado onerosa e relativamente estéril. Em Parecer apresentado ao CFE, em 1967, procuramos demonstrar que a escassez de matrículas não depende somente, nem sobretudo da falta de escolas:

a) No caso da Medicina, por exemplo, onde o problema é mais grave, o número de escolas médicas dobrou nos últimos 20 anos, enquanto a matrícula cresceu na razão de 10%.

b) existem no Brasil 35 Universidades (excluídas as Universidades Rurais, só nesses últimos dias incorporadas ao MEC). Qual o rendimento dessa grande máquina? Segundo os dados de 1965, 8 Universidades têm menos de 1000 alunos; 7, entre 1000 e 1500; 5, entre 1500 e 2000; 3, entre 2000 e 3000; apenas 5 contam com mais de 5000, e 2 apresentam uma matrícula em volta de 10.000. O número de Escolas ascende a 586, sendo... integrantes de Universidades, e... isoladas. Dir-se-á: são numerosas as Escolas, mas, quase todas, de pequena capacidade, atingem rapidamente o nível de saturação. Será o caso de repetir o erro, multiplicando escolas nas mesmas condições das que tão cedo esgotaram sua capacidade?

c) Ocorre, todavia, que não dispomos de dados satisfatórios para aceitar como saturada a capacidade das Universidades e Escolas existentes. Pelas seguintes razões: I) Quanto às federais, funcionam com sua capacidade substancialmente reduzida pela mutilação dos recursos que lhes são consignados (contenção orçamentária, incidindo diretamente no programa de obras e na aquisição de equipamentos; atraso nos pagamentos, gerando, além de dificuldades óbvias, a perda de confiança); pela falta de flexibilidade administrativa, quanto à admissão de professores e funcionários e ao regime salarial, entre, outros aspectos - tudo isso resultando no imobilismo e na impossibilidade de pleno rendimento; II) Não há uma medida objetiva mediante a qual se possa aferir a real capacidade das escolas, tudo dependendo dos critérios adotados pelos órgãos superiores das Universidades e Escolas.

Ora, esses critérios se baseiam em condições de rendimento que constituem exatamente o que se deve modificar; pois com o número de horas de trabalho dos professores, o funcionamento dos cursos num só turno, a escassez e inadequação dos equipamentos, além de outros fatos é compreensível a alegada impraticabilidade de abrir novas matrículas. Os dirigentes universitários partem do pressuposto da inelasticidade da máquina sob o seu comando. A convicção íntima - talvez apenas subreptícia, em alguns casos de não ser possível a alteração do quadro legal e administrativo que cerceia a Universidade, tal a rigidez das normas em relação ao pessoal, e do orçamento, além de outros os faz considerar como imutável o statu quo. Seria preciso começar pela mudança da atual situação sob o impulso renovador do Governo Federal, que é, não só o mantenedor da máquina, como o responsável pelas condições administrativas e orçamentárias de que ela depende. Se forem removidos os obstáculos, de pronto o rendimento universitário poderá subir de nível, com reflexos na própria posição dos dirigentes universitários, que passarão a acreditar na eficiência do sistema que lideram; III) A inexistência de um padrão de avaliação da capacidade efetiva das Universidades e Escolas poderá levar o Ministério por um caminho perigoso. Não identificando com critérios válidos as causas de estrangulamento, e aceitando a recusa das instituições

universitárias - recusa baseada, como vimos, na preservação do statu quo - o Ministério passaria a acionar um sistema de válvulas de escape: a criação de novas escolas, tão deficientes quanto outras, recentemente criadas, instituindo-se dessa forma um processo ad infinitum. Expediente du-
plamente perigoso: pela facilidade tentadora com que seria utilizado nas repetidas crises decorrentes do crescimento da demanda de matrículas; e pela sua própria falácia, já que a longo prazo ele apenas agrava o problema que agora parece resolver. Finalmente, não é despropositado adu-
zir ainda o risco de se estimular com tal política uma espécie de falso dinamismo da iniciativa privada, a cujas distorções o próprio Governo Fe-
deral, e especialmente este Conselho, vem opondo constantemente sua vigi-
lância. Dinamismo oriundo de fontes diversas, entre as quais a ingenuidade com que se pretende, às vezes, criar escola sem dinheiro e sem pro-
fessôres para satisfazer a mal colocadas aspirações de promoção comunitária. Às vezes há mesmo ligeireza de critérios, patenteada nas disparata-
das reivindicações de recursos, valendo notar que o disparate não está a-
penas nas enormes diferenças dos quantitativos solicitados pelas diver-
sas entidades para a prestação dos mesmos serviços, como também na des-
proporção entre o vulto da verba e a pequenez dos resultados previstos.

d) A criação de pequenas escolas, é inconveniente: I) do ponto de vista do investimento, por uma questão de economia de escala; II) do ponto de vista da rarefação cultural brasileira. Dispersar as atividades de um reduzido número de pessoas competentes em novas frentes de tra-
balho significaria diluir ainda mais o que já é tão escasso, e acima de certo limite, é improvisar professôres, pesquisadores e técnicos.

A autonomia eficiente

Tôda essa política, indicada no Parecer 209, supõe, em relação às Universidades federais, e sob alguns aspectos, às demais, a reformulação radical do planejamento do ensino superior, com a adoção de nova metodologia que inclua, entre as providências básicas, a criação de novo sistema de articulação entre o Governo e as Universidades, sobretudo quanto ao financiamento.

Impõe-se a criação no MEC dum órgão de exame dos planos universitários, nos seus aspectos substanciais, um órgão com a altitude e flexibilidade que estes impõem; a reformulação do orçamento-programa, transformado, de mera disciplina formal, que é atualmente, em expressão da política universitária - que permita vislumbrar os objetivos e sua realização progressiva, através do planejamento plurienal, imposto pela atual Constituição; a institucionalização, nas Universidades e no MEC, não só do método de planejamento como também de instâncias adequadas para operá-lo; a verdadeira libertação da Universidade, que não consiste apenas em deixá-la falando sôzinha, sem condições financeiras e administrativas de desenvolver a sua política, o que nos faz lembrar a sátira de Tocquerville, no seu livro clássico "La Démocratie en Amérique": comentando o parodoxo da democracia liberalista, afirmava o grande pensador francês que, dentro de tal sistema, o povo era rei, mas um rei nu e faminto. Deve-se proceder à efetiva libertação da Universidade, aliviando-a de inúteis amarras burocráticas quanto ao recrutamento e movimentação de professôres e funcionários - muito mais do que se prevê no Estatuto do Magistério - e entregando-lhes os recursos financeiros nas épocas previstas e sem cortes.

Não se trata de deixar as Universidades entregues ao próprio arbítrio nas decisões que envolvem os recursos públicos e a política de desenvolvimento nacional. Trata-se de instituir um sistema bilateral de responsabilidade que substitua o atual diálogo de surdos entre o Ministé

rio e as instituições universitárias. Como toda responsabilidade, a que deve presidir tais relações se basearia num ato intelectual de informação e discernimento e, a partir daí, no dinamismo autônomo da Universidade.

É curioso que o Governo não participe eficientemente do processo de decisões da Universidade no momento em que estas se elaboram, por reconhecer-lhe a autonomia; mas intervenha no final do processo, ignorando as prerrogativas da autonomia e frustrando decisões já consagradas. Com efeito, a Universidade estabelece o seu programa de atividades numa proposta que não adquire validade a não ser depois de aprovada pelo Governo. Nessa etapa, caberia a este condicionar a aprovação da proposta ao exame da política empreendida pela Universidade e refletida no documento orçamentário. Nesse exame, deveria apurar-se igualmente a integração dessa política no projeto de desenvolvimento nacional, o caráter equitativo da distribuição dos recursos pelas diversas Universidades, e o critério de discriminação que, acima de qualquer barganha política, apenas consagre diferentes níveis de eficiência.

A idéia da contabilidade nacional

Afinal de contas, o desenvolvimento se faz sobre uma contabilidade nacional, em que todos os esforços se somam dentro duma economia agregada. Não pode deixar de haver um órgão de cúpula para promover tal agregação lucidamente, sob a inspiração de prioridades bem definidas. Em nossa tradição, no entanto, cada Universidade é um caso separado, incomunicável, em vez de parte dum agregado. Somadas as reivindicações financeiras de todas as Universidades, o corte se impõe como única forma de ajustá-las à disponibilidade do tesouro público. Nesse caso, não se formam um simples amontoado. Já constitui uma anomalia a mal planejada demanda de recursos. Mas anomalia maior é uma espada que apara aqui e ali, a esmo, brandida por funcionários ou órgãos que não conhecem, nem os problemas da política universitária, nem as próprias Universidades, e são guiados, na ação de ceifar, por um só critério, limitar o total dos orçamentos universitários ao teto orçamentário global.

Dêsse jeito, o Governo reconhece às Universidades autonomia que não lhes cabe, e nega-lhes a que merecem. E essa distorção decorre de não se ter até agora fixado um regime adequado de responsabilidade.

A "técnica da negociação"

A intervenção do Governo cabe no início, e não no fim; no momento em que pode ser útil, e não quando tem de resultar nociva; no momento em que é legal e democrática, e não quando se torne simplesmente abusiva. Como conciliar, entretanto, a intervenção coordenadora do Governo com a autonomia universitária? A autonomia deve ser respeitada, evitando-se impôr às Universidades os seus programas de trabalho; mas também o planejamento deve ser obedecido, com a fixação prévia de objetivos, escalados segundo as prioridades do desenvolvimento nacional. A distribuição dos recursos federais pelas Universidades seria precedida da análise dos projetos, não só em relação ao conteúdo, mas também à existência de meios e condições adequadas à utilidade social e à integração no plano nacional. Tal exame não poderia ser cartorial nem ditatorial; deveria engajar num esforço comum a instância julgadora e as Universidades, até que, amadurecidos os projetos, fôsse celebrado o convênio que os consagrasse.

É nessa fase que se impõe a participação do Ministério. Depois disso, em todo o curso da execução, as Universidades precisariam ter ampla liberdade de movimentos e receber pontualmente as suas verbas. Se con

stigências excepcionais determinassem redução dos recursos, teria de restabelecer-se o mesmo mecanismo de engajamento acima sugerido, jamais ficando ao arbítrio de autoridades meramente cartoriais ou políticas a revisão dos orçamentos. Orientada por instâncias técnicas, essa redução se feria organicamente, sem mutilar a programação das Universidades.

Se nos batemos pela liberação das Universidades, é preciso se esclareça que não se trata da atual Universidade brasileira, carente dos mecanismos adequados ao exercício de duas condições de que depende a autonomia: a liberdade e a responsabilidade. Duas condições que formam uma só. O sistema que estamos propondo só terá sentido como coroamento de uma série de transformações no estilo de ação, na estrutura administrativa e no funcionamento efetivo da Universidade. Acreditamos, de resto, que a reforma universitária depende muito mais dessa mudança de atitudes que de qualquer lei que lhe modifique o organograma.

A autonomia das Universidades é condicionada pelos fatores institucionais, políticos e econômicos que lhe formam a moldura concreta. Significa o direito que têm as Universidades de participar dos Conselhos de Estado que elaboram a política nacional de educação superior e que decidem da distribuição de recursos; de articular a sua vontade com a do Estado por convênio, e não por imposição, dentro daquela estratégica que Michel Crozier, denominou "a técnica da negociação"; significa a prerrogativa de ter iniciativas culturais e científicas que porventura não se incluam nas prioridades do plano nacional, desde que se recomendem pela sua excelência no plano cultural; e, finalmente, a liberdade de, concluído o convênio, encarregar-se de sua execução com inteira liberdade administrativa. Não pode haver autonomia financeira da Universidade para promover com recursos públicos, nem iniciativas suntuárias que ultrapassem as possibilidades do país, ou da região, nem qualquer iniciativa pedagógica ou cultural inconsistente.

*

*

*

ANEXO

DESPESAS COM O ENSINO SUPERIOR

ANO	MATRÍCULA EM 000	DESPESAS UNIÃO MILHÕES Ncr\$(7)	DESPESAS TOTAIS(10)	DESPESAS UNITÁRIAS Ncr\$	DESPESAS UNITÁRIAS Ncr\$ de 1967
1961	99.0 ⁽¹⁾	12.5	15.9 ⁽¹⁾	159	2.370
1962	110.5 ⁽²⁾	26.0	33.0	300	2.970
1963	126.4 ⁽²⁾	33.0	41.9	332	1.932
1964	144.3 ⁽²⁾	80.5	102.2	708	2.124
1965	155.0 ⁽³⁾	188.0	236.8	1.530	2.815
1966	180.0 ⁽⁴⁾	219.0	278.1	1.540	2.002
1967	198.0 ⁽⁵⁾	316.0 ⁽⁸⁾	401.3	2.020	2.020
1968	230.0 ⁽⁶⁾	464.6 ⁽⁹⁾	580.7 ⁽⁹⁾	2.525 ⁽⁹⁾	2.020

Dados do Conselho Federal de Educação

De janeiro de 1962 a junho de 1968

Estabelecimentos criados • 145

Cursos criados • 32

ANEXO

ANO	CONCLUSÕES DE CURSO COLEGIAL I	VESTIBULAR ANO SEGUINTE				C O E F I C I E N T E S			
		Nº DE INSCRIÇÕES II	Nº DE APROVAÇÕES III	Nº DE RE- PROVAÇÕES IV	VAGAS	I III/I	2 III/II	3 IV/II	4 II/I
1960	61.101	70.413	24.886	45.527	39.849	40,7%	35,3%	64,7%	115,2%
1961	63.344	70.942	29.896	41.046	47.199	45,8%	42,1%	57,9%	108,6%
1962	72.220	86.716	37.206	49.510	51.751	51,5%	42,9%	57,1%	120,1%
1963	81.737	97.481	47.219	50.262	57.990	57,8%	48,4%	51,6%	119,3%
1964	95.417	125.406	47.494	77.912	58.929	49,8%	37,9%	62,1%	131,4%

- 1) % de alunos que entram na Universidade em relação com os que concluem o colégio
- 2) % de aprovação no vestibular
- 3) % de candidatos residuais ao próximo vestibular (isto é os reprovados neste ano seguinte)
- 4) relação percentual entre os candidatos ao vestibular e o número de alunos que concluem o curso colegial

MATRÍCULA NO INÍCIO DO ANO NO ENSINO SUPERIOR

	1960		1961		1962		1963	
	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%
1. HUMANÍSTICAS E C. SOCIAIS								
Admin. e econ.	8.838	9,5	10.071	10,2	11.352	10,6	14.187	11,7
Arquit. e urb.	1.589	1,7	1.646	1,7	1.903	1,8	2.178	1,8
Artístico	2.813	3,0	3.353	3,4	2.360	2,2	2.119	1,7
Direito	23.293	25,0	23.519	23,8	26.140	24,4	28.164	23,3
Fil. Cien. Let.	20.418	21,9	22.330	22,6	24.170	22,5	27.157	22,5
Sub-Total								
2. CIÊNC. RURAIS								
Agronomia	1.936	2,1	2.165	2,2	2.546	2,4	3.250	2,7
Veterinária	802	0,9	833	0,8	902	0,8	1.122	0,9
Sub-Total								
3. PROF.SAÚDE								
Enfermagem	1.624	1,7	1.608	1,6	1.358	1,2	1.138	0,9
Farmácia	1.841	2,0	2.427	2,5	2.021	1,9	2.212	1,8
Medicina	10.316	11,1	10.365	10,5	10.838	10,1	11.960	9,9
Nutrição								
Odontologia	5.591	6,0	5.572	5,6	5.552	5,2	5.680	4,7
Serv. Social	1.289	1,4	1.578	1,6	1.800	1,7	2.496	2,1
Sub-total								
4. TECN. E GEOL.								
Engenharia	10.821	11,6	11.423	11,6	13.129	12,2	15.114	12,5
Geologia								
Sub-total								
5. OUTROS								
Sub-total	2.031	2,1	2.002	2	3.228	3	4.222	3,4
TOTAL GERAL	93.202		98.892		107.299		120.959	

FONTES: CAPES

MATRÍCULA NO INÍCIO DO ANO NO ENSINO SUPERIOR

(continuação)

	1964		1965		1966		1967(*)		Taxa anual cresc
	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	
1. HUMANÍSTICAS E C. SOCIAIS									
Admin. e econ.	16.918	11,9	19.751	12,7	24.027	13,3	29.020	13,6	18,5
Arquit. e urb.	2.488	1,7	2.601	1,7	2.774	1,5	2.817	1,3	8,5
Artístico	2.219	1,5	2.506	1,3	1.866	1	2.729	1,3	-0,4
Direito	30.974	25,8	33.608	11,6	36.363	20,1	42.499	19,9	9,0
Fil. Cienc. Let.	32.396	22,8	36.314	23,3	44.802	24,8	51.289	24,0	14,1
Sub-total									
2. CIENC. RURAIS									
Agronomia	3.878	2,7	4.397	2,8	4.852	2,6	5.195	2,4	15,1
Veterinária	1.516	1,1	1.740	1,1	1.991	1,1	2.356	1,1	16,6
Sub-total									
3. PROF. SAÚDE									
Enfermagem	911	0,6	1.056	0,7	1.266	0,7	1.538	0,7	-0,8
Farmácia	2.320	1,6	2.350	1,5	2.619	1,4	3.122	1,5	7,8
Medicina	14.183	10,0	15.574	10,0	17.152	9,5	20.295	9,5	10,1
Nutrição					400	0,2	379	0,2	-
Odontologia	5.946	4,2	6.044	3,9	6.794	3,7	7.413	3,5	4,1
Serv. Social	2.834	2,0	3.086	2,0	3.121	1,7	3.630	1,7	15,9
Sub-total									
4. TEC. E GEOL.									
Engenharia	20.701	14,5	21.986	14,1	26.603	14,7	31.321	14,4	16,4
Geologia					511	0,2	499	0,2	-
Sub-Total									
5. OUTROS									
Sub-total	5.702	4	4.768	3	4.968	2,7	9.639	4,5	24,9
TOTAL GERAL	142.386		155.781		155.781		213.741		12,6

FONTE: CAPES

(*) Estimativa Preliminar

V. Conclusões

1. A expansão do ensino superior deve ser entendida como parte do projeto de mudança estrutural do país. Os seus atuais índices quantitativos, apesar de acentuadamente baixos, estão provavelmente em posição de equilíbrio dentro da estrutura institucional vigente, não só no plano educacional como no plano sócio-econômico. Não estando o país organizado, social e econômicamente, para resolver as suas necessidades, o ponto de estrangulamento reside sobretudo nas condições sociais e não na exiguidade dos quadros técnicos. Em muitos setores não estão, estes, longe de corresponder às necessidades; e noutros, o que falta é uma adequada política de implantação de serviços, de acôrdo com as condições sócio-econômicas, e de uma correta política de emprêgo. Não se pode continuar reclamando profissionais, sem criar as condições de seu aproveitamento; nem criar Escolas Superiores apenas para atender a interesses particulares de um grupo de pessoas - professores ou alunos. Da da a natural solidariedade das partes dentro de qualquer sistema, somente através da transformação simultânea de todos os elementos que o integram poderá obter-se a criação de novo tipo de equilíbrio. Fica assim admitida a necessidade de mudança nas condições e pressupostos sociais e econômicos, assim como de intervenção solidária de todos os setores. Trata-se de um processo diacrônico, visando adaptar a educação a uma escala de massa na organização tecnológica da sociedade.

2. Segundo a perspectiva contida no ítem anterior, a expansão do ensino superior terá como objetivo fundamental a integração efetiva na comunidade nacional de um número crescente de pessoas, tanto no sentido cívico e sócio-cultural (socialização), quanto no sentido econômico (participação nas funções de produção e consumo).

3. Ainda em razão da interdependência das partes do sistema, a política de expansão do ensino superior pressupõe a intervenção solidária de todos os setores do Governo, em qualquer dos seus níveis, com a participação da iniciativa privada.

4. Por tratar-se de uma mudança qualitativa, a primeira das estruturas de base a ser transformada será a estrutura dos recursos - especialmente dos recursos orçamentários - devendo fixar-se novo nível de correlação entre os investimentos educacionais e o crescimento da renda nacional.

5. As tendências vegetativas que impulsionam o crescimento do ensino superior deverão ser substituídas por um sistema normativo que o subordine à nova imagem do país fixada no plano nacional de desenvolvimento. O planejamento é um processo pelo qual a qualidade se transforma em quantidade, e esta novamente em qualidade, e assim sucessivamente.

6. Dentro desse conceito, há necessidade de criar uma instância adequada para formular os modelos educacionais e promover a sua quantificação. O mesmo órgão deverá reunir os dois tipos de operação, e mais ainda, a capacidade técnica e o poder decisório. Tal conjunto de atributos só poderia encontrar-se num setor de planejamento especificamente educacional, a ser criado na órbita do Ministério da Educação.

7. Modelo educacional, como é aqui entendido, designa as idéias educacionais institucionalizadas ou a serem institucionalizadas, isto é, as decisões qualitativas que constituem os pontos de partida da política educacional.

8. Segundo os pressupostos acima formulados, a expansão consiste na criação de novos modelos educacionais, e a sua multiplicação condicionada às necessidades cívico-culturais e econômicas, à estrutura do mercado de trabalho das ocupações, e às peculiaridades do ramo profissional ou científico em cada área geo-econômica do país.

9. A perspectiva geo-econômica transcende, obviamente, as fronteiras políticas dos Estados, o que não invalida a tese, sustentada no capítulo das diretrizes, da formação de uma política estadual de ensino superior, liderada pela Universidade de cada Estado. Trata-se de tirar o melhor partido de uma situação de fato - a existência de Universidades em quase todos os Estados. A fórmula aqui preconizada permitirá o ordenamento do processo de expansão do ensino superior, evitando a multiplicação indiscriminada de Escolas isoladas pelo interior. As Universidades estabelecerão entre si, através dos mecanismos já existentes de inter-comunicação, esquemas regulares que permitam uma política de concentração.

10. Dessa definição se segue a necessidade de substituir currículos profissionais "unívocos" por currículos múltiplos quanto ao nível, às modalidades e à duração dos cursos.

11. Segue-se, igualmente, que os índices numéricos sobre os quais se vêm baseando em geral os nossos planos de educação, não se colocam na perspectiva do desenvolvimento, pois representam esquemas puramente aumentativos, que multiplicam os atuais modelos sem a perspectiva qualitativa e diacrônica, que impõe a sua substituição por outros. Os modelos econométricos em uso são, na maioria dos casos, a) inconvenientes, do ponto de vista das previsões quantitativas, por reproduzirem modelos inadequados; b) falsos, do ponto de vista da agregação ou integração dos planos setoriais, da ação desenvolvida nos vários níveis do governo e regiões do país, por falta de instrumentos de análise sociológica, de métodos adequados de negociação, e de estatísticas satisfatórias.

12. Considerando, portanto, a inobjetividade dos dados existentes, e as suas causas, que são predominantemente metodológicas, o primeiro e mais decisivo passo na política do ensino superior consistirá na fixação de uma adequada metodologia do planejamento educacional.

13. Como não existem planejadores educacionais, mas planejamento educacional como esforço combinado de generalistas, e de especialistas nas várias ciências e técnicas ligadas à educação e à análise social, sugerimos:

a) que na cúpula do órgão de planejamento sugerido no item 6 se instale uma Comissão destinada a: a) definir as opções da política educacional a serem adotadas no Plano, em termos de prioridades, alternativas e modelos; b) julgar e aprovar os orçamentos das Universidades e Escolas federais, à luz dessas opções; c) elaborar critérios para a distribuição de subvenções às Universidades e Escolas particulares, ou oficiais não-federais.

b) que a Comissão seja constituída de onze personalidades de alta categoria intelectual e moral, indicadas ao Ministro da Educação pelo CFE e nomeadas pelo Presidente da República. Dentro do grupo estariam representados todos os campos de ensino superior, distribuídos por 5 áreas: educação, ciências humanas, ciências naturais, ciências fí

sicas e exatas, letras e artes. Cada área teria dois representantes, menos a educação, que teria três. Pela impossibilidade de chegar-se a uma classificação sistemática inquestionável, essa divisão tem caráter pragmático, e exige alguns esclarecimentos:

I. Destacamos a educação das categorias em que ela poderia incluir-se, para conferir-lhe a proeminência que naturalmente lhe cabe na formulação da política educacional. E ademais, embora seja desejável que todos os integrantes do grupo, além de especialistas nos respectivos setores, possuam a visão geral da Universidade e de seus problemas, a função de generalistas cabe particularmente aos representantes da educação; inclusive porque esta não é uma especialidade científica, mas um certo modo de situar os problemas que concernem ao homem e à sua formação, tanto quanto à sociedade em que ele se insere;

II. Esse órgão não teria qualquer representatividade política, trazendo apenas o interesse da educação nos vários campos em que ela se desdobra. Qualquer concessão ao critério de representação por grupos, categorias ou instituições - reitores, professores ou estudantes - encontraria dois tipos de dificuldades: a primeira, a conciliação entre o interesse do ensino e a pressão reivindicatória, política, dos grupos; a segunda, a escolha dos representantes sem omissões injustas, levaria à constituição de uma assembléia que, de tão numerosa, perderia as condições de eficiência. O que deve caracterizar, portanto, o grupo, é a competência para examinar os problemas no mérito, e para abrangê-los em conjunto: do ponto de vista das regiões e dos aspectos (econômico, sociológico, cultural, político, etc. Não se trata, porém, de uma forma de elaboração técnica divorciada das áreas da decisão, da opinião e mesmo da pressão - o que seria o oposto da filosofia que inspira esse documento. Seria instituído um processo regular de consulta aos Reitores, aos professores e aos estudantes (diretamente e através dos órgãos de representação). Enfim, além de somar perspectivas diversas na elaboração dos seus trabalhos através do método aqui preconizado - que liga a educação à sociedade - e das assessorias a que aludiremos abaixo, o sistema de consulta daria a todos os grupos amplas oportunidades de intervirem nos trabalhos. Seria ressalvada, portanto, a representatividade política, mas filtrada por um método que reduz as suas reivindicações ao nível de racionalidade exigido por qualquer planejamento sério;

III. A Comissão teria uma assessoria, constituída, na parte técnica, por sociólogos, economistas, estatísticos, demógrafos, além de especialistas em certos aspectos da educação, por exemplo, currículos e programas, administração universitária, formação profissional, etc. Tal assessoria funcionaria em caráter permanente, com organização flexível quanto às formas de admissão e níveis de salário, os quais deveriam corresponder, como é natural (embora não frequente), às qualificações exigidas;

IV. Quanto à Comissão, permaneceria reunida em períodos longos, correspondentes às fases da discussão dos projetos das Universidades e de análise dos orçamentos, e depois, em sessões especiais, cuja periodicidade só deverá ser decidida com o funcionamento dos trabalhos, e segundo a forma que estes vierem a indicar;

V. As linhas fundamentais da política nacional da educação pelas quais se orientará a Comissão serão estabelecidas pelo CFE, ao qual competirá igualmente aprovar os critérios e opções gerais por ela adotados.

14. Convém que seja criado em cada Universidade um departamento de planejamento com as seguintes atribuições: a) analisar sistematicamente os problemas locais e regionais que interessam à política da Universidade e devam repercutir nos seus programas de ensino e pesquisa; b) coordenar e dar estrutura técnica ao plano geral da Universidade, tendo por base, de um lado, as diretrizes do Plano Nacional de Ensino Superior e o critério da re

gionalização, e de outro, as necessidades das unidades universitárias, através dos órgãos de coordenação e supervisão do ensino e da pesquisa; c) supervisionar a elaboração do orçamento-programa, tendo em vista torná-lo expressão e instrumento do plano; d) vincular as atividades-meio às atividades-fim; e) rever anualmente o plano da Universidade.

15. Caberia igualmente instalar-se em cada Universidade um serviço de orientação educacional e profissional, como instrumento de método de orientação e indução, próprio da sociedade democrática.

16. Tendo em vista a relativa simetria entre o sistema educacional e o sistema de ação de cada sociedade, conclui-se que as funções sociais de cada nível de ensino variam segundo as condições sociais vigentes. O valor econômico da educação se distribui pelos três níveis de ensino, exigindo sobretudo a) a institucionalização, na escola média, de modelos proporcionados a vários tipos de ocupação atualmente ligados à qualificação acadêmica; b) a seletividade do ensino superior.

17. Ao efeito multiplicativo está intrinsecamente ligado o princípio de seletividade. Cabe a cada sociedade, segundo seu estágio atual de desenvolvimento, calcular os efetivos que devem sair do ensino superior para exercer papéis estratégicos. Esses efetivos não devem ser inferiores nem superiores à capacidade de absorção da sociedade e da economia, a não ser na medida da necessidade, para eventualmente romper o seu equilíbrio atual.

18. A exigência de seletividade decorre igualmente dos padrões impostos pela ciência e por necessidades sociais claramente definidas.

19. Outros requisitos da metodologia do planejamento serão aqui apenas enumerados, por já constarem de outros estudos que tivemos a oportunidade de apresentar ao CFE, desde 1965:

a) o princípio de concentração, visando a impedir a criação de Escolas isoladas e a ampliar a capacidade da Universidade depois de esgotados os seus recursos potenciais e a promover a regionalização, começando do nível estadual;

b) a criação de critérios e unidades de medida, que permitam a avaliação da capacidade das Universidades e o crescimento dos efetivos - alunos e professores, equipamentos, instalações - segundo um sistema de módulos;

c) a efetiva autonomia administrativa da Universidade;

d) o incremento das matrículas nas Universidades, calculada a médio e longo prazo, pelo respectivo departamento de planejamento. Os planos de cada Universidade podem articular-se com os das outras, de forma sistemática, criando-se para isso mecanismos eficientes de negociação multilateral.

*

*

*

tingências excepcionais determinassem redução dos recursos, teria de restabelecer-se o mesmo mecanismo de engajamento acima sugerido, jamais ficando ao arbítrio de autoridades meramente cartoriais ou políticas a revisão dos orçamentos. Orientada por instâncias técnicas, essa redução se feria organicamente, sem mutilar a programação das Universidades.

Se nos batemos pela liberação das Universidades, é preciso se esclareça que não se trata da atual Universidade brasileira, carente dos mecanismos adequados ao exercício de duas condições de que depende a autonomia: a liberdade e a responsabilidade. Duas condições que formam uma só. O sistema que estamos propondo só terá sentido como coroamento de uma série de transformações no estilo de ação, na estrutura administrativa e no funcionamento efetivo da Universidade. Acreditamos, de resto, que a reforma universitária depende muito mais dessa mudança de atitudes que de qualquer lei que lhe modifique o organograma.

A autonomia das Universidades é condicionada pelos fatores institucionais, políticos e econômicos que lhe formam a moldura concreta. Significa o direito que têm as Universidades de participar dos Conselhos de Estado que elaboram a política nacional de educação superior e que decidem da distribuição de recursos; de articular a sua vontade com a do Estado por convênio, e não por imposição, dentro daquela estratégia que Michel Crozier, denominou "a técnica da negociação"; significa a prerrogativa de ter iniciativas culturais e científicas que porventura não se incluam nas prioridades do plano nacional, desde que se recomendem pe la sua excelência no plano cultural; e, finalmente, a liberdade de, concluído o convênio, encarregar-se de sua execução com inteira liberdade administrativa. Não pode haver autonomia financeira da Universidade para promover com recursos públicos, nem iniciativas suntuárias que ultrapassem as possibilidades do país, ou da região, nem qualquer iniciativa pedagógica ou cultural inconsistente.

*

*

*

ANEXO

DESPESAS COM O ENSINO SUPERIOR

ANO	MATRÍCULA EM 000	DESPESAS UNIÃO MILHÕES NCr\$(7)	DESPESAS TOTAIS(10)	DESPESAS UNITÁRIAS NCr\$	DESPESAS UNITÁRIAS NCr\$ de 1967
1961	99.0 ⁽¹⁾	12.5	15.9 ⁽¹⁾	159	2.370
1962	110.5 ⁽²⁾	26.0	33.0	300	2.970
1963	126.4 ⁽²⁾	33.0	41.9	332	1.932
1964	144.3 ⁽²⁾	80.5	102.2	708	2.124
1965	155.0 ⁽³⁾	188.0	236.8	1.530	2.815
1966	180.0 ⁽⁴⁾	219.0	278.1	1.540	2.002
1967	198.0 ⁽⁵⁾	316.0 ⁽⁸⁾	401.3	2.020	2.020
1968	230.0 ⁽⁶⁾	464.6 ⁽⁹⁾	580.7 ⁽⁹⁾	2.525 ⁽⁹⁾	2.020

Dados do Conselho Federal de Educação

De janeiro de 1962 a julho de 1968

Estabelecimentos criados • 145

Cursos criados - 32

ANEXO

ANO	CONCLUSÕES DE CURSO COLEGIAL I	VESTIBULAR ANO SEGUINTE				C O E F I C I E N T E S			
		Nº DE INSCRIÇÕES II	Nº DE APROVAÇÕES III	Nº DE RE- PROVAÇÕES IV	VAGAS	I III/I	2 III/II	3 IV/II	4 II/I
1960	61.101	70.413	24.886	45.527	39.849	40,7%	35,3%	64,7%	115,2%
1961	63.344	70.942	29.896	41.046	47.199	45,8%	42,1%	57,9%	108,6%
1962	72.220	86.716	37.206	49.510	51.751	51,5%	42,9%	57,1%	120,1%
1963	81.737	97.481	47.219	50.262	57.990	57,8%	48,4%	51,6%	119,3%
1964	95.417	125.406	47.494	77.912	58.929	49,8%	37,9%	62,1%	131,4%

- 1) % de alunos que entram na Universidade em relação com os que concluem o colégio
- 2) % de aprovação no vestibular
- 3) % de candidatos residuais ao próximo vestibular (isto é os reprovados neste ano seguinte)
- 4) relação percentual entre os candidatos ao vestibular e o número de alunos que concluem o curso colegial

MATRÍCULA NO INÍCIO DO ANO NO ENSINO SUPERIOR

	1960		1961		1962		1963	
	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%
1. HUMANÍSTICAS E C. SOCIAIS								
Admin. e econ.	8.838	9,5	10.071	10,2	11.352	10,6	14.187	11,7
Arquit. e urb.	1.589	1,7	1.646	1,7	1.903	1,8	2.178	1,8
Artístico	2.813	3,0	3.353	3,4	2.360	2,2	2.119	1,7
Direito	23.293	25,0	23.519	23,8	26.140	24,4	28.164	23,3
Fil. Cien. Let.	20.418	21,9	22.330	22,6	24.170	22,5	27.157	22,5
Sub-Total								
2. CIÊNC. RURAIS								
Agronomia	1.936	2,1	2.165	2,2	2.546	2,4	3.250	2,7
Veterinária	802	0,9	833	0,8	902	0,8	1.122	0,9
Sub-Total								
3. PROF.SAÚDE								
Enfermagem	1.624	1,7	1.608	1,6	1.358	1,2	1.138	0,9
Farmácia	1.841	2,0	2.427	2,5	2.021	1,9	2.212	1,8
Medicina	10.316	11,1	10.365	10,5	10.838	10,1	11.960	9,9
Nutrição								
Odontologia	5.591	6,0	5.572	5,6	5.552	5,2	5.680	4,7
Serv. Social	1.289	1,4	1.578	1,6	1.800	1,7	2.496	2,1
Sub-total								
4. TECN. E GEOL.								
Engenharia	10.821	11,6	11.423	11,6	13.129	12,2	15.114	12,5
Geologia								
Sub-total								
5. OUTROS								
Sub-total	2.031	2,1	2.002	2	3.228	3	4.222	3,4
TOTAL GERAL	93.202		98.892		107.299		120.959	

FONTE: CAPES

MATRÍCULA NO INÍCIO DO ANO NO ENSINO SUPERIOR

(continuação)

	1964		1965		1966		1967(*)		Taxa anual cresc
	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	
1. HUMANÍSTICAS E C. SOCIAIS									
Admin. e econ.	16.918	11,9	19.751	12,7	24.027	13,3	29.020	13,6	18,5
Arquit. e urb	2.488	1,7	2.601	1,7	2.774	1,5	2.817	1,3	8,5
Artístico	2.219	1,5	2.506	1,3	1.866	1	2.729	1,3	-0,4
Direito	30.974	25,8	33.608	11,6	36.363	20,1	42.499	19,9	9,0
Fil. Cienc. Let	32.396	22,8	36.314	23,3	44.802	24,8	51.289	24,0	14,1
Sub-total									
2. CIENC. RURAIS									
Agronomia	3.878	2,7	4.397	2,8	4.852	2,6	5.195	2,4	15,1
Veterinária	1.516	1,1	1.740	1,1	1.991	1,1	2.356	1,1	16,6
Sub-total									
3. PROF. SAÚDE									
Enfermagem	911	0,6	1.056	0,7	1.266	0,7	1.538	0,7	-0,8
Farmácia	2.320	1,6	2.350	1,5	2.619	1,4	3.122	1,5	7,8
Medicina	14.183	10,0	15.574	10,0	17.152	9,5	20.295	9,5	10,1
Nutrição					400	0,2	379	0,2	-
Odontologia	5.946	4,2	6.044	3,9	6.794	3,7	7.413	3,5	4,1
Serv. Social	2.834	2,0	3.086	2,0	3.121	1,7	3.630	1,7	15,9
Sub-total									
4. TEC. E GEOL.									
Engenharia	20.701	14,5	21.986	14,1	26.603	14,7	31.321	14,4	16,4
Geologia					511	0,2	499	0,2	-
Sub-Total									
5. OUTROS									
Sub-total	5.702	4	4.768	3	4.968	2,7	9.639	4,5	24,9
TOTAL GERAL	142.386		155.781		155.781		213.741		12,6

FONTE: CAPES

(*) Estimativa Preliminar

CONCLUSÕES

1. A expansão do ensino superior, como fator do desenvolvimento nacional, será estimulada pelo Poder Público, e ao mesmo tempo disciplinada por critérios que levam em conta:
 - a) quanto aos objetivos:
 - I) democratizar o acesso ao curso superior, assegurando iguais oportunidades a todos os que, após o curso médio, revelarem as aptidões indispensáveis aos estudos que se incluem nesse nível;
 - II) acelerar as transformações sociais e econômicas que se ligam ao processo de desenvolvimento;
 - b) quanto às condições:
 - I) ajustar a política de ensino superior às características institucionais e culturais do país;
 - II) atender às peculiaridades de cada área científica e profissional.
2. Será observado no referido processo de expansão, o princípio de solidariedade dos três níveis de ensino, assim como as correlações entre estes e as condições sócio-econômicas vigentes, respeitadas as funções específicas de cada nível.
3. Os planos de expansão do ensino superior deverão incorporar o esforço privado que atenda às prioridades do desenvolvimento nacional, e ofereça padrões qualitativos adequados. Para esse efeito, será reformulado o sistema de subvenções aos estabelecimentos privados de ensino superior.
4. As correlações entre os investimentos educacionais e o crescimento da renda nacional deverá elevar-se ao nível das mudanças qualitativas que se pretende alcançar com vistas ao desenvolvimento.

5. A expansão do ensino superior obedecerá ao princípio da concentração de recursos humanos e materiais, de acordo com as seguintes diretrizes:
 - a) a reavaliação sistemática da capacidade das Universidades e Escolas existentes, tendo em vista a plena utilização de suas disponibilidades;
 - b) o estímulo ao desenvolvimento de uma política regional de ensino superior, a começar pelos Estados sob a égide das respectivas Universidades, as quais, tendo em vista evitar a multiplicação indiscriminada de Escolas isoladas, oferecerão apoio didático e científico àquelas cuja criação for considerada pelo CFE de alta relevância, seja do ponto de vista sócio-econômico, seja do ponto de vista cultural e pedagógico;
 - c) a institucionalização através do CFE, de programas preparatórios à criação de Escolas Superiores;
 - d) a institucionalização de bolsas de estudo e de residências de estudantes a serviço de um sistema regional de ensino superior.
6. Com base no que prevê o item anterior, as Universidades utilizarão plenamente sua capacidade, ocupando os horários e períodos livres, de acordo com o crescimento da matrícula e o incremento ou expansão dos serviços oferecidos à comunidade.
7. Serão fixados pelo CFE, com assessoramento das Comissões de Especialistas, critérios e padrões de medida que sirvam de base à avaliação da capacidade das Universidades e Escolas, e ao cálculo de sua expansão com os ônus decorrentes.
8. Nos casos em que a iniciativa de criação de Escola superior corresponda a necessidades sociais claramente definidas, mas deixe de preencher os requisitos estabelecidos pelo CFE, poderá o MEC, através da DESu, oferecer colaboração técnica no sentido da programação e implementação de um estágio preparatório, conforme está previsto no item 5. Será indispensável, nessa hipótese, que se comprove a possibilidade efetiva de serem mobilizados os recursos necessários à realização do programa.

9. Uma nova metodologia de planejamento requer a criação na Secretaria Geral do MEC de um serviço encarregado de promover a quantificação dos modelos educacionais estabelecidos pelo CPE. No sentido aqui adotado, modelo representa o padrão educacional considerado dinamicamente, através de suas conexões - dentro de cada sub-sistema regional de ensino - com as necessidades sociais, econômicas e culturais que devem constituir as suas variáveis.
10. Tendo em vista a elevação dos níveis de produtividade das Universidades e Escolas superiores, além de outros objetivos, impõe-se, igualmente, a criação de novo sistema de relações entre as Universidades e o Governo que assegure, de um lado, a flexibilidade administrativa e a integridade dos recursos federais atribuídos às Universidades, mediante a criação de mecanismos adequados de análise de seus orçamentos.
11. O sistema proposto no item anterior supõe a criação de um órgão encarregado de examinar os programas consubstanciados nos orçamentos das Universidades, de acordo com os seguintes critérios:
- I) observância das diretrizes e prioridades dos planos de educação estabelecidos pelo órgão de planejamento referido no item 10;
 - II) respeito à prerrogativa das Universidades, de terem iniciativas científicas e culturais próprias, desde que não prejudiquem as referidas prioridades, e se recomendem pela excelência do padrão cultural.
- Além do órgão deliberativo, o sistema abrangerá serviços de assessoramento com a participação de Comissões de Especialistas, correspondentes às grandes áreas do ensino universitário, além de técnicos habilitados à análise dos programas e projetos sob os aspectos econômico, sociológico e pedagógico.
12. Após o exame a que se refere o item anterior, processado em conjunto com as próprias Universidades tendo em vista o completo e mútuo esclarecimento das partes e depois de aprovado o orçamento, as verbas serão distribuídas integralmente

e nos prazos estabelecidos, dispendo as Universidades e nos prazos estabelecidos, dispendo as Universidades de plena autonomia administrativa na execução dos programas.

13. Fica institucionalizado o processo de planejamento das Universidades, mediante a criação em cada uma delas de um órgão específico com as seguintes atribuições:
- a) analisar sistematicamente os problemas locais e regionais que interessam à política da Universidade e devam repercutir nos seus programas de ensino e pesquisa;
 - b) coordenar e dar estrutura técnica ao plano geral da Universidade, tendo por base, de um lado, as diretrizes do Plano Nacional de Ensino Superior e o critério da regionalização, e de outro, as necessidades das unidades universitárias, através dos órgãos de coordenação e supervisão do ensino e da pesquisa;
 - c) supervisionar a elaboração do orçamento-programa, tendo em vista torná-lo expressão e instrumento do plano;
 - d) vincular as atividades-meio às atividades-fim;
 - e) rever anualmente o plano da Universidade.
14. Será criado em algumas Universidades, segundo o critério da regionalização, serviço de informação e orientação profissional, destinado a conciliar a expansão do ensino superior com as necessidades sociais dentro de um sistema flexível de persuasão.
15. Enquanto o magistério de nível médio e superior não puder ser constituído exclusivamente de professores com habilitação acadêmica - em nível de graduação e pós-graduação, respectivamente - os esforços do MEC se concentrarão prioritariamente na realização de cursos de complementação e reciclagem, visando ao aperfeiçoamento do atual corpo docente.

No que se refere ao recrutamento de novos professores do ensino superior, será conferida prioridade ao sistema previsto no Estatuto do Magistério Superior, enquanto no ensino médio os esforços do MEC se distribuirão com igual intensidade pelo sistema de complementação e reciclagem, e de habilitação acadêmica.

16. Promoverá o MEC a institucionalização gradativa e sistemática da educação permanente, de modo especial através de:

- I) adoção, em alguns tipos de escolas médias e nas Universidades, de sistemas abertos de cursos, adaptados aos mais variados interesses, e condições de talento, cultura e disponibilidade de tempo;
- II) a coordenação do ensino superior, do ensino técnico e da educação de adultos em planos integrados;
- III) a qualificação obtida em serviço, com a redução crescente do privilégio atribuído ao diploma acadêmico para efeito de habilitação profissional;
- IV) a institucionalização de mecanismos de interação entre as Universidades e os setores produtivos, visando, entre outros objetivos, a:
 - a) a liberação parcial dos empregados-estudantes, a fim de possibilitar-lhes condições satisfatórias de rendimento escolar;
 - b) o asseguramento de condições de estágio profissional supervisionado;
 - c) a reciclagem nas fábricas e escritórios;
 - d) a participação de representantes dos setores produtivos na gestão universitária; a abertura das indústrias à pesquisa, à análise, e ao contato com representantes da Universidade; o estudo conjunto dos currículos pela Universidade e pela indústria para que correspondam às necessidades ocupacionais.

Art. 1º - A expansão de ensino superior, como fator do desenvolvimento nacional, será estimulada pelo Poder Público, e ao mesmo tempo disciplinada por critérios que levam em conta:

a) quanto aos objetivos:

- I) democratizar o acesso ao curso superior, assegurando iguais oportunidades a todos os que, após o curso médio, revelarem as aptidões indispensáveis aos estudos que se incluem nesse nível;
- II) acelerar as transformações sociais e econômicas que se ligam ao processo de desenvolvimento;

b) quanto às condições:

- I) ajustar a política de ensino superior às características institucionais e culturais do país;
- II) atender às peculiaridades de cada área científica e profissional.

Art. 2º - Será observado no referido processo de expansão, o princípio de solidariedade dos três níveis de ensino, assim como as correlações entre êstes e as condições socio-econômicas vigentes, respeitadas as funções específicas de cada nível.

Art. 3º - Os planos de expansão do ensino superior deverão incorporar o esforço privado que atenda às prioridades do desenvolvimento nacional, e ofereça padrões qualitativos adequados.

§ Único - Tendo em vista o disposto neste artigo, será reformulado o sistema de subvenções aos estabelecimentos privados de ensino superior.

Art. 4º - Deverá fixar-se entre os investimentos educacionais e o crescimento da renda nacional novo nível de correlação, compatível com as mudanças qualitativas impostas pelo desenvolvimento.

Art. 5º - A expansão do ensino superior obedecerá ao princípio da concentração de recursos humanos e materiais, de acordo com as seguintes diretrizes:

- a) a reavaliação sistemática da capacidade das Universidades e Escolas existentes, tendo em vista a plena utilização de suas disponibilidades;
- b) o estímulo ao desenvolvimento de uma política regional de ensino superior, a começar pelos Estados sob a égide de suas respectivas Universidades, visando a evitar a multiplicação indiscriminada de Escolas isoladas pelo interior, ou oferecer-lhes apoio técnico, quando a sua criação for considerada pelo CFE de alta relevância, seja de ponto de vista socio-econômico, seja de ponto de vista cultural, e pedagógico;
- c) a institucionalização através do CFE, de programas preparatórios à criação de Escolas Superiores;
- d) a institucionalização de bolsas de estudo e de residências de estudantes a serviço de um sistema regional de ensino superior.

§ 1º - As Universidades utilizarão plenamente sua capacidade, ocupando os horários e períodos livres, de acordo com a expansão da matrícula e o incremento de serviços oferecidos à Comunidade.

§ 2º - Serão fixados pelo CFE, com assessoramento das Comissões de Especialistas instituídos pela Portaria 187/65, critérios e padrões de medida que sirvam de base à avaliação da capacidade das Universidades e Escolas, e ao cálculo de sua expansão com os ônus decorrentes.

Art. 6º - Nos casos em que a iniciativa de criação de Escola superior corresponda a necessidades sociais, claramente definidas, e se deixar de preencher os requisitos estabelecidos pelo CFE, poderá o MEC, através da DESu, oferecer colaboração técnica no sentido da programação e implementação de um estágio preparatório, conforme está prevista no art. 5º, letra b. deste decreto.

§ Único - Será indispensável, nessa hipótese, que se comprove a possibilidade efetiva de serem mobilizados os recursos necessários à realização de programa.

Art. 7º - Uma nova metodologia de planejamento requer a criação na Secretaria Geral do MEC de um serviço encarregado de promover es estudos relativos à quantificação com base nos modelos e ducacionais estabelecidos pelo CFE. No sentido aqui adota do, modêlo representa o padrão educacional considerado dinamicamente, através de suas conexões - dentro de cada sub-sistema regional de ensino - com as necessidades sociais, econômicas e culturais que devam constituir as suas variáveis.

mt/.

Art. 8º - Tendo em vista a elevação dos níveis de produtividade das Universidades e Escolas Superiores, além de outros objetivos, impõe-se, igualmente, a criação de novo sistema de relações entre as Universidades e o Govêrno que assegura, de um lado, a flexibilidade administrativa e a integridade dos orçamentos universitários, e, de outro lado, o contrôlo dos recursos federais atribuídos às Universidades, mediante a criação de mecanismos adequados de análise de seus orçamentos.

Art. 9º - O sistema proposto no artigo anterior supõe a criação de um órgão encarregado de examinar os programas consubstanciais nos Orçamentos das Universidades, de acôrdo com os seguintes critérios:

- I) observância das diretrizes e prioridades dos planos de educação estabelecidos pelo órgão de planejamento referido no artigo anterior;
- II) respeito à prerrogativa das Universidades, de terem iniciativas científicas e culturais próprias, desde que não prejudiquem as referidas prioridades, e se recomendem pela excelência do padrão cultural.

(Esse órgão poderá ter a estrutura básica prevista no anteprojeto que cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação, com a seguinte alteração quanto à Secretaria Executiva:

A Secretaria Executiva terá estrutura flexível e contará com o assessoramento de Comissões de Especialistas, que representam as grandes áreas do ensino universitário, além de técnicos habilitados à análise dos programas e projetos sob os aspectos econômico, sociológico e pedagógico.

Art. 10º - Após o exame a que se refere o artigo anterior, processado em conjunto com as próprias Universidades tendo em vista o completo e mútuo esclarecimento das partes, e depois de aprovado o orçamento, as verbas serão distribuídas integralmente e nos prazos estabelecidos, dispondo as Universidades de plena autonomia administrativa na execução dos programas.

Art. 11º - Fica institucionalizado o processo de planejamento nas Universidades, mediante a criação em cada uma delas de um órgão específico com as seguintes atribuições:

- a) analisar sistematicamente os problemas locais e regionais que interessam à política da Universidade e devam repercutir nos seus programas de ensino e pesquisa;
- b) coordenar e dar estrutura técnica ao plano geral da Universidade, tendo por base, de um lado, as diretrizes do Plano Nacional de Ensino Superior e o critério da regionalização, e de outro, as necessidades das unidades universitárias, através dos órgãos de coordenação e supervisão do ensino e da pesquisa;
- c) supervisionar a elaboração do orçamento-programa, tendo em vista torná-lo expressão e instrumento do plano;
- d) vincular as atividades-meio às atividades-fim;
- e) rever anualmente o plano da Universidade.

Art. 12º - Será criado em algumas Universidades, segundo o critério da regionalização, serviço de informação e orientação profissional, destinado a conciliar a expansão do ensino superior com as necessidades sociais dentro de um sistema flexível de persuasão.

Art. 13º - Enquanto o magistério de nível médio e superior não puder ser constituído exclusivamente de professores com habilitação acadêmica em nível de graduação e pós-graduação, respectivamente - os esforços do MEC se concentrarão prioritariamente na realização de cursos de complementação e reciclagem, visando ao aperfeiçoamento do atual corpo docente.

§ Único - No que se refere ao recrutamento de novos professores do ensino superior, será conferida prioridade ao sistema previsto no Estatuto do Magistério Superior, enquanto no ensino médio os esforços do MEC se distribuirão com igual intensidade pelo sistema de complementação e reciclagem, e de habilitação acadêmica.

Art. 14º - Promoverá o MEC a institucionalização gradativa e sistemática de educação permanente, de modo especial através de:

- I) adoção, em alguns tipos de escolas médias e nas Universidades, de sistemas abertos de cursos, adaptados aos mais variados interesses, e condições de talento, cultura e disponibilidade de tempo.
- II) a coordenação do ensino superior, do ensino técnico e da educação de adultos em planos integrados;
- III) a qualificação obtida em serviço, com a redução crescente das prerrogativas atribuídas ao diploma acadêmico tradicional;
- IV) a institucionalização do mecanismo de interação entre as Universidades e os setores produtivos, visando, entre outros objetivos, a:
 - a) a liberação parcial dos empregados-estudantes, a fim de possibilitar-lhes condições satisfatórias de rendimento escolar;
 - b) o asseguramento de condições de estágio profissional supervisionado;
 - c) a reciclagem nas fábricas e escritórios;
 - d) a participação de representantes dos setores produtivos na gestão universitária; a abertura das indústrias à pesquisa, à análise, e ao contato com representantes da Universidade; o estudo conjunto dos currículos pela Universidade e pela Indústria para que correspondam às necessidades ocupacionais.

V. Conclusões

1. A expansão do ensino superior deve ser entendida como parte do projeto de mudança estrutural do país. Os seus atuais índices quantitativos, apesar de acentuadamente baixos, estão provavelmente em posição de equilíbrio dentro da estrutura institucional vigente, não só no plano educacional como no plano sócio-econômico. Não estando o país organizado, social e econômicamente, para resolver as suas necessidades, o ponto de estrangulamento reside sobretudo nas condições sociais e não na exiguidade dos quadros técnicos. Em muitos setores não estão, êstes, longe de corresponder às necessidades; e noutros, o que falta é uma adequada política de implantação de serviços, de acôrdo com as condições sócio-econômicas, e de uma correta política de emprêgo. Não se pode continuar reclamando profissionais, sem criar as condições de seu aproveitamento; nem criar Escolas Superiores apenas para atender a interesses particulares de um grupo de pessoas - professores ou alunos. Da da a natural solidariedade das partes dentro de qualquer sistema, somente através da transformação simultânea de todos os elementos que o integram poderá obter-se a criação de novo tipo de equilíbrio. Fica assim admitida a necessidade de mudança nas condições e pressupostos sociais e econômicos, assim como de intervenção solidária de todos os setores. Trata-se de um processo diacrônico, visando adaptar a educação a uma escala de massa na organização tecnológica da sociedade.

2. Segundo a perspectiva contida no item anterior, a expansão do ensino superior terá como objetivo fundamental a integração efetiva na comunidade nacional de um número crescente de pessoas, tanto no sentido cívico e sócio-cultural (socialização), quanto no sentido econômico (participação nas funções de produção e consumo).

3. Ainda em razão da interdependência das partes do sistema, a política de expansão do ensino superior pressupõe a intervenção solidária de todos os setores do Govêrno, em qualquer dos seus níveis, com a participação da iniciativa privada.

4. Por tratar-se de uma mudança qualitativa, a primeira das estruturas de base a ser transformada será a estrutura dos recursos - especialmente dos recursos orçamentários - devendo fixar-se novo nível de correlação entre os investimentos educacionais e o crescimento da renda nacional.

5. As tendências vegetativas que impulsionam o crescimento do ensino superior deverão ser substituídas por um sistema normativo que o subordine à nova imagem do país fixada no plano nacional de desenvolvimento. O planejamento é um processo pelo qual a qualidade se transforma em quantidade, e esta novamente em qualidade, e assim sucessivamente.

6. Dentro dêsse conceito, há necessidade de criar uma instância adequada para formular os modelos educacionais e promover a sua quantificação. O mesmo órgão deverá reunir os dois tipos de operação, e mais ainda, a capacidade técnica e o poder decisório. Tal conjunto de atributos só poderia encontrar-se num setor de planejamento especificamente educacional, a ser criado na órbita do Ministério da Educação.

7. Modelo educacional, como é aqui entendido, designa as idéias educacionais institucionalizadas ou a serem institucionalizadas, isto é, as decisões qualitativas que constituem os pontos de partida da política educacional.

8. Segundo os pressupostos acima formulados, a expansão consiste na criação de novos modelos educacionais, e a sua multiplicação condicionada às necessidades cívico-culturais e econômicas, à estrutura do mercado de trabalho das ocupações, e às peculiaridades do ramo profissional ou científico em cada área geo-econômica do país.

9. A perspectiva geo-econômica transcende, obviamente, as fronteiras políticas dos Estados, o que não invalida a tese, sustentada no capítulo das diretrizes, da formação de uma política estadual de ensino superior, liderada pela Universidade de cada Estado. Trata-se de tirar o melhor partido de uma situação de fato - a existência de Universidades em quase todos os Estados. A fórmula aqui preconizada permitirá o ordenamento do processo de expansão do ensino superior, evitando a multiplicação indiscriminada de Escolas isoladas pelo interior. As Universidades estabelecerão entre si, através dos mecanismos já existentes de inter-comunicação, esquemas regulares que permitam uma política de concentração.

10. Dessa definição se segue a necessidade de substituir currículos profissionais "unívocos" por currículos múltiplos quanto ao nível, às modalidades e à duração dos cursos.

11. Segue-se, igualmente, que os índices numéricos sobre os quais se vêm baseando em geral os nossos planos de educação, não se colocam na perspectiva do desenvolvimento, pois representam esquemas puramente aumentativos, que multiplicam os atuais modelos sem a perspectiva qualitativa e diacrônica, que impõe a sua substituição por outros. Os modelos econométricos em uso são, na maioria dos casos, a) inconvenientes, do ponto de vista das previsões quantitativas, por reproduzirem modelos inadequados; b) falsos, do ponto de vista da agregação ou integração dos planos setoriais, da ação desenvolvida nos vários níveis do governo e regiões do país, por falta de instrumentos de análise sociológica, de métodos adequados de negociação, e de estatísticas satisfatórias.

12. Considerando, portanto, a inobjetividade dos dados existentes, e as suas causas, que são predominantemente metodológicas, o primeiro e mais decisivo passo na política do ensino superior consistirá na fixação de uma adequada metodologia do planejamento educacional.

13. Como não existem planejadores educacionais, mas planejamento educacional como esforço combinado de generalistas, e de especialistas nas várias ciências e técnicas ligadas à educação e à análise social, sugerimos:

a) que na cúpula do órgão de planejamento sugerido no item 6 se instale uma Comissão destinada a: a) definir as opções da política educacional a serem adotadas no Plano, em termos de prioridades, alternativas e modelos; b) julgar e aprovar os orçamentos das Universidades e Escolas federais, à luz dessas opções; c) elaborar critérios para a distribuição de subvenções às Universidades e Escolas particulares, ou oficiais não-federais.

b) que a Comissão seja constituída de onze personalidades de alta categoria intelectual e moral, indicadas ao Ministro da Educação pelo CFE e nomeadas pelo Presidente da República. Dentro do grupo estariam representados todos os campos de ensino superior, distribuídos por 5 áreas: educação, ciências humanas, ciências naturais, ciências fi

sicas e exatas, letras e artes. Cada área teria dois representantes, menos a educação, que teria três. Pela impossibilidade de chegar-se a uma classificação sistemática inquestionável, essa divisão tem caráter pragmático, e exige alguns esclarecimentos:

I. Destacamos a educação das categorias em que ela poderia incluir se, para conferir-lhe a proeminência que naturalmente lhe cabe na formulação da política educacional. E ademais, embora seja desejável que todos os integrantes do grupo, além de especialistas nos respectivos setores, possuam a visão geral da Universidade e de seus problemas, a função de generalistas cabe particularmente aos representantes da educação; inclusive porque esta não é uma especialidade científica, mas um certo modo de situar os problemas que concernem ao homem e à sua formação, tanto quanto à sociedade em que ele se insere;

II. Esse órgão não teria qualquer representatividade política, trazendo apenas o interesse da educação nos vários campos em que ela se desdobra. Qualquer concessão ao critério de representação por grupos, categorias ou instituições - reitores, professores ou estudantes - encontraria dois tipos de dificuldades: a primeira, a conciliação entre o interesse do ensino e a pressão reivindicatória, política, dos grupos; a segunda, a escolha dos representantes sem omissões injustas, levaria à constituição de uma assembleia que, de tão numerosa, perderia as condições de eficiência. O que deve caracterizar, portanto, o grupo, é a competência para examinar os problemas no mérito, e para abrangê-los em conjunto: do ponto de vista das regiões e dos aspectos (econômico, sociológico, cultural, político, etc. Não se trata, porém, de uma forma de elaboração técnica divorciada das áreas da decisão, da opinião e mesmo da pressão - o que seria o êposto da filosofia que inspira êsse documento. Seria instituído um processo regular de consulta aos Reitores, aos professores e aos estudantes (diretamente e através dos órgãos de representação). Enfim, além de somar perspectivas diversas na elaboração dos seus trabalhos através do método aqui preconizado - que liga a educação à sociedade - e das assessorias a que aludiremos abaixo, o sistema de consulta daria a todos os grupos amplas oportunidades de intervirem nos trabalhos. Seria ressalvada, portanto, a representatividade política, mas filtrada por um método que reduz as suas reivindicações ao nível de racionalidade exigido por qualquer planejamento sério;

III. A Comissão teria uma assessoria, constituída, na parte técnica, por sociólogos, economistas, estatísticos, demógrafos, além de especialistas em certos aspectos da educação, por exemplo, currículos e programas, administração universitária, formação profissional, etc. Tal assessoria funcionaria em caráter permanente, com organização flexível quanto às formas de admissão e níveis de salário, os quais deveriam corresponder, como é natural (embora não frequente), às qualificações exigidas;

IV. Quanto à Comissão, permaneceria reunida em períodos longos, correspondentes às fases da discussão dos projetos das Universidades e de análise dos orçamentos, e depois, em sessões especiais, cuja periodicidade só deverá ser decidida com o funcionamento dos trabalhos, e segundo a forma que êstes vierem a indicar;

V. As linhas fundamentais da política nacional da educação pelas quais se orientará a Comissão serão estabelecidas pelo CFE, ao qual competirá igualmente aprovar os critérios e opções gerais por ela adotados.

14. Convém que seja criado em cada Universidade um departamento de planejamento com as seguintes atribuições: a) analisar sistematicamente os problemas locais e regionais que interessam à política da Universidade e devam repercutir nos seus programas de ensino e pesquisa; b) coordenar e dar estrutura técnica ao plano geral da Universidade, tendo por base, de um lado, as diretrizes do Plano Nacional de Ensino Superior e o critério da re

gionalização, e de outro, as necessidades das unidades universitárias, através dos órgãos de coordenação e supervisão do ensino e da pesquisa; c) supervisionar a elaboração do orçamento-programa, tendo em vista torná-lo expressão e instrumento do plano; d) vincular as atividades-meio às atividades-fim; e) rever anualmente o plano da Universidade.

15. Caberia igualmente instalar-se em cada Universidade um serviço de orientação educacional e profissional, como instrumento de método de orientação e indução, próprio da sociedade democrática.

16. Tendo em vista a relativa simetria entre o sistema educacional e o sistema de ação de cada sociedade, conclui-se que as funções sociais de cada nível de ensino variam segundo as condições sociais vigentes. O valor econômico da educação se distribui pelos três níveis de ensino, exigindo sobretudo a) a institucionalização, na escola média, de modelos proporcionados a vários tipos de ocupação atualmente ligados à qualificação acadêmica; b) a seletividade do ensino superior.

17. Ao efeito multiplicativo está intrinsecamente ligado o princípio de seletividade. Cabe a cada sociedade, segundo seu estágio atual de desenvolvimento, calcular os efetivos que devem sair do ensino superior para exercer papéis estratégicos. Esses efetivos não devem ser inferiores nem superiores à capacidade de absorção da sociedade e da economia, a não ser na medida da necessidade, para eventualmente romper o seu equilíbrio atual.

18. A exigência de seletividade decorre igualmente dos padrões impostos pela ciência e por necessidades sociais claramente definidas.

19. Outros requisitos da metodologia do planejamento serão aqui apenas enumerados, por já constarem de outros estudos que tivemos a oportunidade de apresentar ao CFE, desde 1965:

a) o princípio de concentração, visando a impedir a criação de Escolas isoladas e a ampliar a capacidade da Universidade depois de esgotados os seus recursos potenciais e a promover a regionalização, começando do nível estadual;

b) a criação de critérios e unidades de medida, que permitam a avaliação da capacidade das Universidades e o crescimento dos efetivos - alunos e professores, equipamentos, instalações - segundo um sistema de módulos;

c) a efetiva autonomia administrativa da Universidade;

d) o incremento das matrículas nas Universidades, calculada a médio e longo prazo, pelo respectivo departamento de planejamento. Os planos de cada Universidade podem articular-se com os das outras, de forma sistêmica, criando-se para isso mecanismos eficientes de negociação multilateral.

*

*

*

CÁLCULO E PROJEÇÃO
DA
MATRÍCULA E DOS PRINCIPAIS PARÂMETROS EDUCACIONAIS
1966 - 1970
ENSINO PRIMÁRIO
ESTADO DE MINAS GERAIS

Documento CG
Jacques Torfs
UNESCO
fevereiro 1968

CÁLCULO DA MATRÍCULA E DOS PARÂMETROS DA PRIMEIRA SÉRIE

A primeira etapa a ser realizada no sentido de obter bases firmes para a análise, a manipulação e a projeção das estatísticas sobre o ensino primário é conseguir uma interpretação exata das condições da primeira série da escola primária: dessas características poderão derivar-se sem dificuldade maior as de todo o sistema primário e ginásial.

O maior interesse do documento sobre "Matemáticas Educativas" é, precisamente, o de oferecer os instrumentos que facilitarão esta pesquisa fundamental.

Deve-se observar, porém, que esses instrumentos não são suficientes para compensar totalmente as deficiências das informações estatísticas. Nas condições brasileiras, é impossível fazer uma descrição completa das interrelações entre as cifras da população total e as da matrícula geral, sem formular algumas hipóteses sobre a repetência, ou sobre o fator f que gera a sobrematrícula.

Nessas circunstâncias, as "Matemáticas" só permitem reduzir o número de hipóteses, e assegurar que os resultados sejam coerentes se não necessariamente corretos.

Aparentemente, a aplicação das "Matemáticas" ao caso concreto e específico da matrícula I (1) de Minas Gerais forneceu resultados paradoxais e contraditórios: Observar-se-á que se se aplicassem as cifras da matrícula às hipóteses sobre repetência adotadas no plano decenal de educação do IPEA, dever-se-ia concluir que a acessibilidade à escola primária aumentou tanto entre 1960 e 1965, que provavelmente toda a população deve ter agora acesso à escola primária.

Isto vai de encontro aos fatos observados e conhecidos e, portanto, são, provavelmente, erradas esta e outras hipóteses formuladas, implícita ou explicitamente, para elaborar nesses quadros sobre a matrícula I(1) em Minas.

Para solucionar êste problema, preciso testar uma série de novas hipóteses e desenvolver ainda mais a teoria das matemáticas educacionais. A parte teórica dêste trabalho encontra-se no documento CL, anexo. A parte prática e a discussão das hipóteses de trabalho são encontradas abaixo.

CÁLCULO DO NÚMERO DE REPETENTES

Chegou-se à conclusão que só se poderia obter uma interpretação apropriada e coerente da estrutura da Matrícula Nova N_2 , se se adotasse a hipótese de ser, em Minas Gerais, o número de repetentes de um ano ${}^{a+1}R_1$, igual ao número máximo de repetentes potenciais (2R_3) produzidos na mesma série, no ano anterior. Nesta equação, o número potencial de repetentes (2R_3) é igual à matrícula geral (aG) menos o número de aprovados (aA).

A primeira hipótese permite obter uma idéia clara sobre ${}^{a+1}N_2$, isto é, a matrícula nova (+ sobrematrícula) — que se supera igual a ${}^{a+1}G - {}^aR_3$ — e sobre a taxa de crescimento de N_2 (ou seja u).

RELAÇÕES ENTRE N_2 e N_1

Para aplicar corretamente as fórmulas básicas das matemáticas educacionais ao cálculo de N_1 e N_2 é necessário ter em mente que essas cifras são intimamente ligadas — tanto de modo estático quanto de modo dinâmico — por uma série de relações complexas.

Para calcular N_2 a partir de N_1 , ou reciprocamente, assim como para derivar h (o crescimento anual de N_1) a partir de u (o crescimento anual de N_2) ou, reciprocamente, não é suficiente aplicar apenas uma das fórmulas disponíveis. É necessário também certificar-se de que todos os valores dados aos parâmetros incluídos na fórmula são realmente compatíveis com o valor atribuído à cifra a ser utilizada como base para todos os demais cálculos.

Observar-se-á, por exemplo, que no cálculo de c , pode-se chegar a dois resultados distintos, conforme a fórmula utilizada.

Se $u = 1.057$, por exemplo, e se, aparentemente, $h = 1.08$, com $r = 1.022$ e $f = 8$, obter-se-á:

$$(a) \text{ De acordo com } c = \frac{u}{f(r-u) + 2u - r} = 1.305$$

$$(b) \text{ De acordo com } c = \frac{r + f(h-r)}{h} = 1.376$$

Naturalmente, isto é impossível e errado. Na realidade, um valor de 1.08 para h é absolutamente incompatível com um valor de 1.057 para u , se $r = 1.022$ e se $f = 8$.

Isto será compreendido facilmente pela aplicação das fórmulas sobre o valor de t .

Se se derivar t de u (ou, por implicação, de N_2), deve-se utilizar a fórmula

$$t = \frac{rf + u(1-f)}{u-r}$$

Neste caso $t = 22$ anos.

Se se derivar t de h (ou, por implicação, de N_1), deve-se utilizar a fórmula

$$t = \frac{r}{h-r}$$

Neste caso $t = 17.6$ anos.

Assim, se se confere um valor de 1.08 a h , implica-se tacitamente que o número de anos de vida do sistema educacional que formou N_1 é inferior ao número de anos de vida do sistema que formou N_2 — o que é impossível.

Se se supõe o t aplicável para o cálculo de N_1 em 22 anos, então $h = 1.068$. Este último valor é compatível com um $c = 1.305$.

Outra particularidade importante dos parâmetros (h) e (u) é que, ~~no desenvolvimento e que~~, no desenvolvimento normal de um sistema educacional, terão a tendência de diminuir em valor cada ano, até igualar-se com (r).

Por exemplo, no ano 22 do desenvolvimento dum sistema, se $r = 1.022$, então h será igual a 1.0684, assim :

$$22 = \frac{1.022}{1.0663 - 1.022}$$

Em consequência, o h de próximo ano será igual a 1.0663, assim :

$$23 = \frac{1.022}{1.0663 - 1.022}$$

Isto, naturalmente, implica que, no desenvolvimento normal de um sistema, a taxa de melhoramento da taxa de acessibilidade, ou seja $\lambda = \frac{h}{z}$ terá a tendência de diminuir cada ano também.

Se se mantivessem as taxas de crescimento u , h ou λ num nível constante, isto implicaria uma modificação contínua da estrutura do sistema e também criaria situações contraditórias :

$$\text{Se } {}^6l_u = {}^6l_h = 1.057, \text{ então}$$

$${}^6l_c = 1.305 = {}^6l_e$$

$$\text{Neste caso, se } {}^6l_{N_2} = a ; \quad {}^6l_{N_1} = \frac{a}{1.305}$$

$${}^6l_{N_2} = 1.057 a ; \quad {}^6l_{N_1} = \frac{1.057 a}{1.305}$$

$$\text{Em consequência, } {}^6l_u = {}^6l_h = 1.057 .$$

Sabemos, porém, que para um valor de $u = 1.057$,
 $t = 22$. Também pode-se calcular que por um valor de $h = 1.057$,
 $t = 29$.

Deve-se concluir que a hipótese de acôrdo com a qual (h) ou (u) podem ser constantes por um valor determinado de (r), (f) é absurda.

Para evitar essas contradições e possíveis erros, precisa-se analisar as cifras fornecidas pela estatística e estimativas, sôbre o valor de N_2 ou N_1 , e elaborar sôbre essas bases modelos que reflitam, tão precisamente quanto possível, a realidade e sejam também compatíveis com a estrutura dos parâmetros que definem as relações entre N_1 e N_2 .

No caso específico das estatísticas do ensino primário em Minas Gerais, será necessário para elaborar este modelo que N_2 de 1963 seja representativo das tendências da série, que ${}^{63}h = 1.055$, e que os h dos anos anteriores tenham sido superiores e os h dos anos posteriores sejam inferiores a 1.055.

O valor de t para 1963 será então calculado pela fórmula

$$t = \frac{rf + u - fu}{u - r}$$

Sabemos que $r = 1.022$

$$f = 8$$

$${}^{63}u = 1.055$$

Então

$$t = \frac{0.791}{0.033} = 24 \text{ anos}$$

Se t, para 1963 = 24, então podemos calcular os valores de u para os anos 1961 a 1965, aplicando a fórmula

$$u = \frac{r(t + f)}{t + f - 1}, \text{ assim:}$$

$${}^{61}u = \frac{1.022(22 + 8)}{29} = 1.0572$$

$${}^{62}u = \frac{1.022(23 + 8)}{30} = 1.0557$$

$${}^{63}u = \frac{1.022(24 + 8)}{31} = 1.0549$$

$${}_{64}u = \frac{1.022 (25 + 8)}{32} = 1.0538$$

$${}_{65}u = \frac{1.022 (26 + 8)}{33} = 1.0527$$

Da mesma forma, o valor de h poderá ser calculado, de acôrdo com a fórmula

$$h = \frac{r (t + 1)}{t}, \text{ assim :}$$

$${}_{61}h = \frac{1.022 \times (23)}{22} = 1.0684$$

$${}_{62}h = \frac{1.022 \times (24)}{23} = 1.0663$$

$${}_{63}h = \frac{1.022 \times (25)}{24} = 1.0645$$

$${}_{64}h = \frac{1.022 \times (26)}{25} = 1.0629$$

$${}_{65}h = \frac{1.022 \times (27)}{26} = 1.0612$$

CÁLCULO DA TAXA DE ACESSIBILIDADE

A tabela CG 3B apresenta os resultados dos cálculos de N_1 e, conseqüentemente, permite o cálculo da taxa de acessibilidade (y).

Para obter um valor razoável para (y), foi necessário super que a população de uma faixa etária disponível para I(1) alcançava 3.25% da população total, e não 3.0%, tal como se supõe em estudos anteriores.

Deve-se anotar que esta última hipótese, assim como todas as outras utilizadas na elaboração da Tabela CG 3B dificilmente seriam passíveis de modificação.

Se se supuser, por exemplo, que a repetência tenha sido inferior à "repetência potencial máxima", então CG 3A e CG 3B e (y) teria valor ainda maior, o que parece impossível.

É verdade que N_1 poderia ser menor (e y menos alto) se e fôsse mais alto, e as diferenças entre N_2 e N_1 — ou a sobrematrícula maior.

Para isto (f) deveria ser maior que 8 — o que não parece lógico: onde uma escola vem de ser aberta, é possível que crianças de 5 a 17 anos se matriculem no primeiro ano primário, porém é muito duvidoso que assistam à escola um número maior de alunos do que a população total de 8 faixas etárias.

Assim sendo, parece aproximadamente exato o valor indicado para (y).

A tabela CG 3B revela que em que pese as indicações contrárias que possam existir, o sistema educacional primário de Minas Gerais está chegando ao ponto de saturação — isto é, à eliminação da sobrematrícula.

Uma projeção das cifras conhecidas para 1961-66 indica que, se se mantiver a taxa de aumento da acessibilidade, a saturação será alcançada em 1968. Após este ano, a matrícula nova $I_{(1)}$ só poderá aumentar proporcionalmente ao aumento da população.

Notar-se-á na tabela CG 3B, que a existência de um sistema equilibrado entre (u); (h); e (c) corresponde a uma progressão linear de (y).

A evolução provável de (y) por zonas sócio-geográficas, em 1961, 1964, 1967 e 1970 é estudada nas tabelas CG 4 e CG 5.

CÁLCULO DE N_2

A tabela CG 12 apresenta o cálculo de N_2 a partir dos dados apresentados na tabela CG 3B. Devido à saturação do sistema deve-se antecipar uma baixa considerável de N_2 entre 1968 e 1969.

Esta conclusão tem implicações consideráveis para todo o planejamento educacional.

ANÁLISE DA MATRÍCULA NAS DEMAIS SÉRIES

A tabela CG 6 apresenta as estatísticas das Matrículas Gerais e Efetivas e das aprovações para as séries $I_{(1)}$ a $I_{(4)}$ de 1961 a 1965.

EVASÃO ESCOLAR

Uma análise das cifras apresentadas nas tabelas CG 7 e CG 8 estabelece claramente a história das turmas de 1961 e 1962, assim :

	Assistência em % da Matrícula Nova			
	Início do Ano			
	I (1)	I(2)	I(3)	I(4)
Turma 1961	100	62	50	37
Turma 1962	100	61	50	39

Provavelmente a deserção aumentou ligeiramente, o que é consequência lógica da expansão explosiva da matrícula, se não se modificarem as técnicas pedagógicas.

Numa projeção dessas cifras não se deve nem se pode antecipar um aumento contínuo dessas tendências.

Seguramente, no que se refere aos anos 1968 e seguintes, deve-se supor que os educadores farão um esforço especial para melhorar as condições do ensino, inicialmente com poucos resultados, e logo com resultados cada vez mais tangíveis.

Deve-se, portanto, supor um ligeiro aumento da taxa de assistência em 1968, e um aumento mais acentuado em 1969 e 1970.

É mais difícil formular algumas hipóteses coerentes sobre a deserção até 1967. Temos apenas dados sobre as turmas de 1961 e 1962, fazendo-nos falta todos os dados sub-alinhados na tabela CG 10.

Nessas circunstâncias, teremos que supor que a história da turma de 1962 tenha sido representativa do que ocorreu no período 1963-67, e que não houve modificações das taxas de assistência durante este período.

A tabela CG 10, elaborada de acôrdo com essas normas, indica que as taxas de assistência da turma de 1970 pederiam ser comparadas com as da turma de 1961, da seguinte maneira :

	<u>I(1)</u>	<u>I(2)</u>	<u>I(3)</u>	<u>I(4)</u>
Turma 1961	100	62	50	37
Turma 1970	100	65	55	45

São bem conhecidas as medidas a serem adotadas para a obtenção desses resultados. Tratar-se-ia, principalmente, de melhorar a qualidade do professorado, particularmente da primeira série, modificar os programas escolares, aumentar as disponibilidades de equipamento e eliminar progressivamente as escolas unitárias.

O resultado será a diminuição do número de reprovações, o que baixará a idade média das turmas para cada série. Conseqüentemente, os pais não mais tenderão a tirar as crianças dos primeiros anos da escola primária, o que ocorre agora, porque sempre se encontram na primeira ou na segunda série primária, crianças de 13 ou 14 anos, depois de repetir 2 ou 3 vezes.

REPETÊNCIA

As projeções da repetência descritas na tabela CG 11 foram elaboradas de acôrdo com os mesmos princípios.

Levar-se-á em conta que as cifras de repetência na primeira série da escola primária, calculadas para o período 1961-1965 são representativas da tendência da repetência durante tôda a história de cada uma das turmas.

Super-se-á, também, que as proporções existentes entre a repetição da primeira série e das demais séries em 1961 e 1962 serão mantidas para as turmas de 1963, 1964 e 1965.

Finalmente, supor-se-á que as condições melhorarão a partir de 1968, em consequência de uma elevação qualitativa importante dos sistemas de ensino que, simultaneamente, reduzirão a evasão e a reprovação, e, portanto, a repetência.

A estrutura da repetência, nas turmas de 1961 e 1970 compor-se-á assim :

	<u>I(1)</u>	<u>I(2)</u>	<u>I(3)</u>	<u>I(4)</u>
Turma 1961	48	31	26.4	13
Turma 1970	47	27	20	7

CÁLCULO DA MATRÍCULA GERAL

ENTRE 1966 e 1970

As tabelas entre CG 13 e CG 14 apresentam duas etapas do cálculo da matrícula geral entre 1966 e 1970, de acordo com os princípios das matemáticas educacionais.

Baseadas nos valores obtidos para N_2 entre 1963 e 1970 aplicavam-se primeiro as hipóteses sobre a evasão escolar em cada turma, descritas na tabela CG 11.

Isto permitiu estimar o valor da matrícula nova, com a sobrematrícula, para as quatro séries sucessivas de cada turma (tabela CG 13).

Depois, calculou-se a matrícula geral G correspondente a cada um dos N_2 , aproveitando as hipóteses sobre repetência descritas na tabela CG 12.

Existem algumas diferenças entre os totais calculados teoricamente para o ano 1966, e as cifras conhecidas para este mesmo ano. Essas diferenças devem-se provavelmente a que, em 1965-66 a deserção real ter sido menor que a deserção estimada na tabela CG 10. Essas diferenças terão a tendência de serem eliminadas nos anos seguintes, porque a tabela CG 10 supõe uma diminuição progressiva da deserção - o que corresponde às tendências indicadas pelas cifras conhecidas.

Observar-se-á que se deve antecipar uma redução muito substancial da matrícula geral, depois de 1968. Isto é uma consequência inevitável da saturação do sistema, combinada com uma leve redução da evasão e da repetência.

Também deve-se prever que haverá uma redistribuição muito significativa entre a importância numérica relativa das séries.

Sem dúvida as estimativas apresentadas neste estudo indicam que qualquer programa de construção de escolas deverá ser reorientado: pouco se justifica a construção de novas escolas, e, particularmente, de escolas unitárias isoladas. Parecem muito mais justificadas e urgentes a reconstrução, a ampliação e o melhoramento de todas as escolas existentes.

É provável também que a modificação da importância relativa das séries deverá ser acompanhada por um considerável melhoramento da qualidade do ensino. Em consequência, um aumento dos seus custos unitários deverá ser previsto.

INVENTÁRIO E CÁLCULO

DAS

NECESSIDADES EM MÃO-DE-OBRA E PROFISSIONAIS

ESTADO DA BAHIA

**DOCUMENTO CR/B
JACQUES TORFS
UNESCO
JULHO DE 1968.**

INTRODUÇÃO

O inventário dos recursos humanos e o cálculo das necessidades em mão de obra e profissionais do Estado são dois instrumentos indispensáveis para permitir a elaboração de planos educacionais e de mão de obra, científicos e completos pela Secretaria de Educação do Estado e pelas Universidades.

Esses trabalhos deverão realizar-se em três etapas, assim:

- 1) Coleta de dados, determinação das tendências.
- 2) Projeção dos dados: elaboração dum modelo provisório que se aproveitará para melhorar os planos existentes de educação e mão de obra, e de desenvolvimento das Universidades.
- 3) Análise mais sofisticada das tendências e das possibilidades de melhoramento do modelo, e dos planos.

EXISTÊNCIA E NECESSIDADES EM MÃO DE OBRA E PROFISSIONAIS

ETAPA I

O objetivo da primeira etapa de estudo é obter:

- a) um inventário detalhado dos recursos humanos do Estado;
- b) dados quantitativos sôbre as tendências que se verificam no crescimento de contingentes de mão de obra de várias categorias.

Os dados deverão ser apresentados, de preferência, por município. Nos casos em que isso fôr impossível, deve-se tratar de obter uma distribuição por zonas geo-econômicas.

SETOR RURAL

"ECONOMICAMENTE INATIVOS" - Discriminar população inativa entre:

Grupo 0/6 anos de idade

Grupo 7/14 anos de idade

- assistem escola primária
- assistem escola média
- não assistem, não trabalham
- não assistem, têm emprego

Grupo 15/64 anos de idade

- atividades do lar
- assistem escola (discriminar por níveis)
- demais atividades não econômicas

Grupo 65 e mais de idade

"ECONOMICAMENTE ATIVOS" - Discriminar população ativa entre:

- Donos de propriedades
- Trabalhadores agrícolas (inc. colonos, camponeses)
- Trabalhadores ligados a produção primária de gado (vaqueiro, boiadeiro, peões)
- Trabalhadores ligados a produção primária de madeira (Lenhadores, silvicultores)
- Pescadores
- Serviços domésticos remunerados
- Comércio
- Professores (Primário)
(Secundário)
- Serviços de administração pública
- Demais Serviços

SETOR URBANO

"ECONOMICAMENTE INATIVOS" - Discriminar população inativa entre:

Grupo 0/6 anos de idade

Grupo 7/14 anos de idade

- assistem escola primária
- assistem escola média
- não assistem, não trabalham
- não assistem, têm emprêgo

Grupo 15/64 anos de idade

- atividades do lar
- assistem escola (discriminar)
- demais atividades não econômicas

Grupo 65 e mais anos de idade

"ECONOMICAMENTE ATIVOS"

Profissionais de Nível Superior (Graduados)

Discriminar contingentes de acôrdo com Faculdades e Escolas.

TÉCNICOS DE NÍVEL MÉDIO

(Discriminar de acôrdo com atividades e treinamento)

TREINAMENTO

	SUPERIOR	COMPLETARAM COLÉGIO	NÃO COMPLETARAM COLÉGIO	COMPLETARAM GINÁSIO	NÃO COMPLETARAM GINÁSIO
<u>PESSOAL DOCENTE</u>					
Professôres 2º					
Professôres 1º					
<u>PESSOAL ADMINIS TRACÃO PRIVADA</u>					
Dirigentes					
Secretarial					
Não Dirigente Não Secretarial					
<u>PESSOAL TECNO- LÓGICO</u>					
Técnicos Agrí- colas					
Técnicos Indus- triais					
Demais Técnicos					
<u>PESSOAL ADMINIS TRACÃO PÚBLICA</u>					
Dirigentes					
Secretarial					
Não Dirigente Não Secretarial					

CLASSIFICAÇÃO ESPECIAL PESSOAL DOCENTE

Professôres de Ensino Superior

- Discriminar de acôrdo com especialidades
- Discriminar entre profs. de tempo integral e demais professôres.

Professôres de Ensino Médio

- Discriminar de acôrdo com especialidades (Geral, Ciências, agricultura, etc.)
- Discriminar entre graduados e não graduados.

Professôres de Ensino Primário

- Discriminar entre graduados e não graduados.

PESSOAL DE NÍVEL GINASIAL E PRIMÁRIO

OPERÁRIOS INDUSTRIAIS (incl. Construção)

- Discriminar de acôrdo com classificação SENAI, OIT ou semelhante.
- Discriminar entre operários especializados e não especializados.

PESSOAL DAS ATIVIDADES TERCIÁRIAS

- Discriminar de acôrdo com classificação SENAC e classificações sugeridas pelo govêrno (orçamento estadual) e emprêsas privadas.

INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS - ETAPA I

- (1) POPULAÇÃO: - Censos demográficos 1950, 1960.
- Projeções IBGE - IPEA.
- Projeções das várias Secretarias estaduais.
- Projeções do grupo central de planejamento econômico e social do Estado.
- (2) Distribuição da população entre maiores categorias de atividades e níveis de ensino:
- A partir do censo demográfico de 1960 e extrapolações apropriadas, aplicar a técnica desenvolvida pelo IPEA para o diagnóstico da situação educacional e para o Plano Decenal de Desenvolvimento.
 - Notar-se-á que esta técnica não dá resultados completamente satisfatórios, o que se deve particularmente à definição muito ampla dada à palavra "gerente".
- (3) MÃO-DE-OBRA AGRÍCOLA:
- Detalhes do recenseamento demográfico de 1960.
(Deve ser ajustado de acordo com as tendências para cada município).
 - Dados do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária.
 - Dados sobre a produção agrícola por municípios.
 - Estimativas produzidas pelas associações de classe.
 - Estimativas baseadas sobre relações entre nº de hectares de lavouras e nº de operários agrícolas.
 - Estimativas baseadas sobre relações entre nº de cabeças de gado e nº de operários ligados a produção primária de gado.
 - Dados sobre a produção de madeira e carvão.
 - Dados Fundação Getúlio Vargas sobre trabalhadores agrícolas.
- (4) PROFISSIONAIS:
- A metodologia desenvolvida pelo IPEA (Diagnóstico e Plano Decenal) pode ser aproveitada para calcular os contin

gentes de profissionais de nível superior a partir das estatísticas sobre a matrícula das escolas de nível colgial e das universidades.

- As cifras anteriores podem ser verificadas mediante pesquisas com as organizações de classe (registro dos advogados, médicos, etc.).

(5) PROFESSORES E ALUNOS:

- Dados IBGE
- Estatísticas Secretaria de Educação e Universidades.
- Pesquisa especial do IBGE sobre professorado de nível médio.
- Censo Escolar 1964.

(6) PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

- Recenseamentos dos empregados públicos realizados pelo Governo.
- Folhas de pagamento dos servidores públicos.

(7) ESTUDOS ESPECIAIS:

- Devera fazer-se um inventário geral de todos os estudos realizados sobre mão-de-obra.

ETAPA II - Estruturação de um modelo
baseado em tendências históricas

- A intenção da 2ª etapa será a de projetar a demanda de recursos humanos de acordo com as tendências históricas.
- As informações colhidas sobre existências - taxas de atrito e tendências, serão aproveitadas para estruturar um modelo da demanda provável para cada tipo de mão-de-obra em 1975, e a produção necessária de graduados técnicos e profissionais de várias categorias cada ano entre 1969 e 1975.
- Este modelo será distribuído ao governo do estado, a Secretaria de Educação e Cultura e as Universidades e servirá de base para a elaboração dos seus planos de expansão. Esses planos estarão coordenados por um grupo central de planejamento.
- Baseada na projeção, o Grupo Central de Planejamento estabelecerá, também um primeiro plano de recursos humanos para a região.

ETAPA III:

- A intenção da 3ª etapa será a de reexaminar a orientação geral de desenvolvimento econômico e social e aproveitar as conclusões desta análise para modificar as projeções baseadas nas tendências históricas. Esta etapa abrange:
- (1) O estudo da orientação do desenvolvimento econômico, social e cultural do Estado.
 - (2) O estudo das circunstâncias que poderiam ou deveriam mudar as tendências da demanda de mão-de-obra e profissionais.
 - (3) A modificação das projeções elaboradas na etapa II. Essas modificações deverão ser incorporadas aos planos de educação e de recursos humanos do Estado.
 - (4) A formulação de recomendações ao Governo do Estado sobre algumas reformas indispensáveis para assegurar o melhor aproveitamento dos recursos humanos.

Esta etapa deveria ser confiada a um grupo de especialistas e generalistas de muito alto nível. O grupo terá que ter acesso a todas as informações disponíveis sobre o desenvolvimento da região e, particularmente, a todos os estudos disponíveis sobre recursos naturais.

Deverá também ter autoridade e o orçamento necessário para contratar alguns estudos especiais, e para solicitar e obter a assistência técnica de peritos de classe internacional.

Nº 923

Rio de Janeiro, 7 de fevereiro de 1967

Ao: Dr. Luiz Navarro de Brito
DD. Secretário de Educação da Bahia

De: Prof. Jacques Torfs
Perito da UNESCO

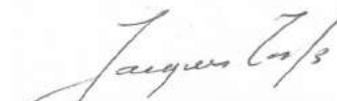
Senhor Secretário,

Tenho o prazer de enviar-lhe, anexo, 3 cópias dos cálculos da Matrícula Provável das várias séries do ensino primário nas escolas do Estado da Bahia em 1965 e 1970. A maior parte dos cálculos foi efetuada em colaboração com os grupos de planejamento da Secretaria durante a minha última visita a Salvador.

O documento que lhe mando inclui algumas modificações das tabelas e comentários aprofundados sobre a metodologia que foi seguida.

Aproveito a oportunidade para agradecer-lhe muito sinceramente as numerosas atenções que recebi de V.S.^a e de seus auxiliares, por ocasião de minha estada nessa capital.

Atenciosamente,


Jacques Torfs

PROJEÇÕES ENSINO PRIMÁRIO
PLANO EDUCACIONAL ESTADO DA BAHIA

Documento CC
UNESCO
JACQUES TORFS
Janeiro 1968

TABELA 1
ESTADO DA BAHIA
SITUAÇÃO DEMOGRÁFICA
(milhares)

	<u>População Total</u>	<u>Salvador</u>	<u>Demais Urbano</u>	<u>Total Urbano</u>	<u>Rural Concentrado</u>	<u>Rural Disperso</u>	<u>Total Rural</u>
1965	6.600 ^{1/}	800 ^{1/}	1.700	2.500 ^{1/}	2.100	2.000 ^{1/}	4.100 ^{1/}
1970	7.300 ^{1/}	1.000	1.950	2.950	2.310	2.040	4.350
Aumento ^{2/}	+ 10%	+ 25%	+ 15%	+ 18%	+ 10%	+ 2%	+ 6%

Fontes: ^{1/} Anuário Estatístico do Brasil

Notas: ^{1/} Supõe-se que seja igual a 50% do total da população rural

^{2/} Aumento total 2% ao ano. Supõe-se que as demais taxas conformem-se às normas nacionais (aumento de 5% anuais nas grandes cidades e aumento muito menor ou nenhum nos setores rurais).

TABELA 2

ESTADO DA BAHIA

CÁLCULO DA REPETÊNCIA

1ª SÉRIE - ESCOLA PRIMÁRIA - 1965
(Milhares)

	ESTADO	Salvador	Demais Cidades	Total Urbano	Rural Concentrado	Rural Disperso	Total Rural
População total (P) ^{1/}	6.600	800	1.700	<u>2.500</u>	2.100	2.000	<u>4.100</u>
Assistência Máxima Teórica (AMT) ^{2/}	191	23	49	<u>72</u>	61	58	<u>119</u>
Coefficiente de Acessibilidade (y) = Demanda Real ^{3/}	73	100	100	100	90	20	56
Assistência Máxima Prática (AMP)	139	23	49	72	55	12	67
Mais Sobrematrícula (R ₂) ^{4/}	45	2	35	37	6	2	8
Mais Repetentes (R ₁) ^{5/}	<u>167</u>	<u>11</u>	<u>73</u>	<u>84</u>	<u>65</u>	<u>18</u>	<u>83</u>
Igual Matrícula Geral (G)	351	36	157	193	126	32	158
Repetentes (R ₁) em % de N ₁ + R ₂	91	44	86	77	106	128	110

NOTAS DA TABELA 2

- 1/ De acôrdo com a Tabela 1
- 2/ De acôrdo com o documento BP sôbre matemáticas educacionais. No Estado da Bahia a idade média na primeira série é de 8 anos e de 2,9% da população total do Estado (Tabela 3).
- 3/ Supõe-se que 90% da população rural concentrada e 20% da população dispersa tem acesso à escola primária.
- 4/ Cálculo da sobrematrícula total de acôrdo com a Tabela 4. Supor-se-á que houve maior concentração de sobrematrículas nos seteres onde a construção de escolas novas foi mais intensa durante o período 1962-65.
- 5/ Cifra residual: Matrícula Geral menos matrícula nova líquida, menos sobrematrícula.
- 6/ Total geral e total Salvador de acôrdo com o IBGE. Os demais, de acôrdo com as indicações do Censo Escolar 1964.

TABELA 3ESTADO DA BAHIA

ASSISTÊNCIA MÁXIMA TEÓRICA (AMT) POR SÉRIES
em % da POPULAÇÃO TOTAL DO ESTADO

<u>SÉRIES</u>	<u>FAIXA ETÁRIA</u>	<u>% da POPULAÇÃO (w)^{1/}</u>
I(1)	8	2.9
I(2)	9	2.8
I(3)	10	2.7
I(4)	11	<u>2.6</u>
TOTAL		11.0

Nota: ^{1/} Cifras extrapoladas dos dados demográficos fornecidos pelo IBGE, e do Censo Escolar 1964.

TABELA 4ESTADO DA BAHIACÁLCULO DA SOBREMATRÍCULAPRIMEIRA SÉRIE ✓

$$e = \text{Taxa de Sobrematrícula} = \frac{t + f}{t + 1}$$

$$t = \frac{r}{h - r}$$

<u>Cálculo de e</u>	<u>1965</u>	<u>1970</u>
Crescimento população (r)	1.02	1.02
Crescimento matrícula nova líquida (h)	1.07	1.04
Número de anos de vida aparente do sistema $t = \frac{r}{h - r}$	20.5	50.4
Faixas etárias incluídas na sobrematrícula (f)	8	8
e = Taxa de sobrematrícula $= \frac{t + f}{t + 1}$	$\frac{28.5}{21.5} = 1.32$	$\frac{58.4}{51.4} = 1.11$
N_1 (alunos)	139.000	165.000
$N_1 \cdot e = N_2$	184.000	183.000
$N_2 - N_1 = R_2 = \text{sobrematrícula}$	45.000	18.000

✓ Metodologia descrita no documento BP
sobre matemáticas educacionais

TABELA 5

ESTADO DA BAHIA

MODELO: CÁLCULO DA REPETÊNCIA E DA EVASÃO
Turma 1962/65 (Matrícula em Milhares)

	1962	1963	1964	1965
	<u>I(1)</u>	<u>I(2)</u>	<u>I(3)</u>	<u>I(4)</u>
MATRÍCULA GERAL (G) ^{1/}	253	100	74	41
MATRÍCULA NOVA PROVÁVEL incl. SOBREMATRÍCULA (N ₂) ^{2/}	134	80	56	33
REPETENTES (R ₁) ^{3/}	119	20	18	8
Taxa de Repetência Líquida = REPETENTES (R ₁) em % MATRÍCULA GERAL (G)	(47) ^{4/}	(20) ^{5/}	(25) ^{6/}	(20) ^{6/}
REPETENTES (R ₁) em % MAT. NOVA e SOBREMATRÍCULA (N ₂)	(91) ^{5/}	(25) ^{6/}	(32) ^{6/}	(25) ^{6/}
APROVADOS ^{2/}	127	60	40	28
APROVADOS EM % DA NOVA MATRÍCULA ^{3/}	(95)	(75)	(71)	(85)
TAXA DE ASSISTÊNCIA EM % DA MATRÍCULA NOVA DA 1ª SÉRIE (d) ^{2/}	100	61	41	25

NOTAS DA TABELA 5

- 1/ Anuário Estatístico do Brasil
- 2/ Cifra Residual = $N_1 + R_2$
- 3/ Obtido através da aplicação à Matrícula Geral, das percentagens de repetência radicados entre parênteses.
- 4/ Para a primeira série, cifra indicada pela tabela 2:

$$\frac{R_1}{G} = \frac{167.000}{351.000} = 47\%$$

- 5/ Para a primeira série, cifra indicada pela tabela 2:

$$\frac{R_1}{N_2} = \frac{167.000}{184.000} = 91\%$$

- 6/ Cifras prováveis, de acordo com as normas da União.

- 7/ Anuário Estatístico do Brasil

- 8/ Esta cifra foi calculada para testar a coerência das suposições sobre repetência nas 2ª, 3ª e 4ª séries: logicamente, o número de aprovados de uma série deve ser inferior à matrícula nova (N_2) desta mesma série e superior à matrícula nova da série seguinte. Aqui temos:

	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>
Matrícula Nova	134	80	56	33
Aprovados	127	60	40	28
Matrícula Nova ano seguinte	80	56	33	-

- 9/ Essas cifras refletem a deserção efetiva, isto é, a redução das turmas em percentagem da matrícula nova da primeira série.

TABELA 6

ESTADO DA BAHIA

ESTRUTURA DA MATRÍCULA EM 1965

(A) <u>em % da MATRÍCULA NOVA DA PRIMEIRA SÉRIE</u> <u>(+ sobrematrícula)</u>	$I_{(1)}$	$I_{(2)}$	$I_{(3)}$	$I_{(4)}$	TOTAL
TAXA DE ASSISTÊNCIA ARTIFICIAL: MATRÍCULA NOVA (+ sobrematrícula) DA PRIMEIRA SÉRIE (N_2)	100	48	28	20	196
R E P E T E N T E S (R_1)	91	12	9	5	117
MATRÍCULA TOTAL (G)	191	60	37	25	313

(B) <u>em MILHARES DE ALUNOS</u>					
Matrícula Nova (+ Sobrematrícula) (N_2) ✓	178	87	50	34	349
R E P E T E N T E S (R_1)	158	22	17	8	205
MATRÍCULA NO INÍCIO DO ANO (G)	<u>336</u>	<u>109</u>	<u>62</u>	<u>42</u>	<u>549</u>
Taxa provável de Repetência em % Matrícula Geral (z_2)	(47)	(20)	(25)	(20)	(37)

NOTAS DA TABELA 6

1/ Na elaboração da tabela 6 foram aplicadas as taxas de repetição indicadas na tabela 5 e a matrícula geral observada para cada série do ano de 1965.

Em consequência, a taxa de assistência (Matrícula Nova + Sobrematrícula da primeira série) indica uma deserção maior do que a assinalada na tabela 5, assim:

	$I_{(1)}$	$I_{(2)}$	$I_{(3)}$	$I_{(4)}$
Assistência 1965	100	48	28	20
Assistência 1962/65	100	61	41	25

A diferença se deve ao fato de, com o crescimento rápido da matrícula, a deserção aparente (calculada de acordo com as cifras de um ano somente) ser sempre maior que a deserção verdadeira.

Se, por exemplo, a matrícula nova do $I_{(1)}$ tiver sido de 100 em 1964 e de 110 em 1965, uma matrícula de 90 em $I_{(2)}$ indicará uma deserção real de 10 (Matrícula $I_{(1)}$ de 1964 menos Matrícula $I_{(2)}$ de 1965) e uma taxa de assistência real de 90%.

A deserção artificial será de 20 (Matrícula $I_{(1)}$ de 1965 menos Matrícula $I_{(2)}$ de 1965) e a taxa de assistência artificial será de

$$\frac{90}{110} = 81\%$$

O sistema de apresentação da "taxa de assistência artificial" é útil porque permite calcular os parâmetros aplicáveis às projeções realizadas para um ano específico do futuro. Esses parâmetros não serão, porém, corretos, se a taxa de crescimento da matrícula modificar-se substancialmente.

TABELA 7

ESTADO DA BAHIA

**CÁLCULO DA ESTRUTURA DA MATRÍCULA
DA PRIMEIRA SÉRIE DA ESCOLA PRIMÁRIA EM 1970**

	<u>ESTADO</u>	<u>SALVADOR</u>	<u>DEMAIS URBANO</u>	<u>TOTAL URBANO</u>	<u>RURAL CONCENTRADO</u>	<u>RURAL DISPERSO</u>	<u>TOTAL RURAL</u>
POPULAÇÃO TOTAL (P) ^{1/}	7.300	1.000	1.950	2.950	2.310	2.040	4.350
ASSISTÊNCIA MÁXIMA TEÓRICA (AMT) ^{2/}	212	29	57	86	67	59	126
COEFICIENTE DE ACCESSIBILIDADE (y) ^{3/}	80	100	100	100	100	20	60
ASSISTÊNCIA MÁXIMA PRÁTICA (A.M.P.)	165	29	57	86	67	12	79
SOBREMATRÍCULA (R ₂) ^{4/}	25	-	-	-	25	-	25
REPETENTES (R ₁) ^{5/}	114	12	28	40	64	10	74
MATRÍCULA GERAL (G)	304	41	85	126	156	22	178

TABELA 7 - NOTAS

- 1/ Projeções Tabela 1
- 2/ 2.9% da população total (Tabela 3)
- 3/ Supõe-se um melhoramento da taxa de acessibilidade na zona rural "concentrada" de 90% em 1965 a 100% em 1970. Isto aumenta a acessibilidade global de 73% em 1965 a 80% em 1970.
- 4/ O cálculo da Tabela 4 indica uma sobrematricula provável de 18.000 alunos. Inclui-se uma margem de segurança de 7.000 alunos para atender a sobrematricula das demais séries e supõe-se que toda a sobrematricula concentrar-se-á no setor rural concentrado onde se melhorará o coeficiente de acessibilidade.
- 5/ Supõe-se uma diminuição das taxas de repetência assim:

Repetentes (R_1) em % da Matrícula Nova + Sobrematricula (N_2)

	<u>1965</u> (Tabela 2)	<u>1970</u>
ESTADO	91	60
SALVADOR	44	40
DEMAIS URBANOS	86	50
TOTAL URBANO	77	46
RURAL CONCENTR.	106	70
RURAL DISPERSO	128	83
TOTAL RURAL	110	-

TABELA 8ESTADO DA BAHIAMODELO: MELHORAMENTO DAS NORMAS DE REPETÊNCIA E EVASÃO

		<u>I(1)</u>	<u>I(2)</u>	<u>I(3)</u>	<u>I(4)</u>
Repetência em					
§ da MATRÍCULA NOVA					
(incl. SOBREMATRÍCULA)					
R ₁ em § de N ₂	1962/67	91	25	32	25
	1968	80	25	32	25
	1969	70	20	25	20
	1970	60	15	20	15
<hr/>					
Taxa de Assistência					
Artificial = Assistência					
em § da MATRÍCULA NOVA					
(incl. SOBREMATRÍCULA)					
da 1ª série Primária do					
mesmo ano.					
	1962/67	100	48	28	20
	1968	100	52	32	23
	1969	100	56	36	26
	1970	100	60	40	30

NOTAS DA TABELA 8

Esta tabela apresenta, na realidade, uma interpretação quantitativa dos resultados desejados e previstos das principais reformas de caráter qualitativo que deverão ser implantadas no sistema educacional primário do Estado da Bahia.

Essas reformas incluem:

- (1) Transferência dos melhores professores normalistas para a primeira série da escola primária.
- (2) Treinamento intensivo dos leigos. Retreinamento e reciclagem do professorado em geral.
- (3) Melhoramento do equipamento escolar.
- (4) Eliminação progressiva das escolas unitárias, primeiro em Salvador, logo nas demais cidades e, finalmente, nas zonas rurais.

A taxa de Assistência assinalada na Tabela 8 e a assistência artificial. Para verificar a coerência das cifras submetidas para 1970 deverá fazer-se o cálculo do fluxo escolar, turma por turma, de 1965 a 1970, e examinar se a redução implícita da taxa de assistência real é coerente e possível.

TABELA 9

ESTADO DA BAHIA

ESTRUTURA DA MATRÍCULA EM 1970

(A) <u>em porcentagem da matrícula nova da primeira série incluindo sobrematrícula</u>	<u>I(1)</u>	<u>I(2)</u>	<u>I(3)</u>	<u>I(4)</u>	<u>Total</u>
MATRÍCULA NOVA incl. sobrematrícula ^{1/}	100	60	40	30	230
TAXA DE REPETÊNCIA em % da matrícula nova do ano	(60)	(15)	(20)	(15)	(36)
REPETENTES ^{2/}	60	9	8	5	82
MATRÍCULA GERAL ^{3/}	160	69	48	35	312

(B) MILHARES DE ALUNOS

Matrícula Nova (N ₂)	190	114	76	57	437
Repetentes (R ₁)	114	17	15	8	154
Matrícula Geral (G)	304	131	91	65	591

- Notas: ^{1/} Quadro 8
^{2/} Matrícula Nova da série, multiplicada pela taxa de repetência
^{3/} Matrícula Nova (N₂) mais repetentes
^{4/} Baseado na sobrematrícula da primeira série calculada na tabela 7

854
int.

IIIª CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967

TÍTULO IV

DA FAMÍLIA, DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA

Art. 167 - A família é constituída pelo casamento e terá direito à proteção dos Podêres Públicos.

§ 1º - O casamento é indissolúvel.

§ 2º - O casamento será civil e gratuita a sua celebração. O casamento religioso, equivalerá ao civil se, observados os impedimentos e as prescrições da lei, assim o requerer o celebrante ou qualquer interessado, contanto que seja o ato inscrito no registro público.

§ 3º - O casamento religioso celebrado sem as formalidades dêste artigo terá efeitos civis se, a requerimento do casal, fôr inscrito no registro público, mediante prévia habilitação perante a autoridade competente.

§ 4º - A lei instituirá a assistência à maternidade, à infância e à adolescência.

Art. 168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

§ 1º - O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Podêres Públicos.

§ 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre a iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Podêres Públicos inclusive bôlsas de estudo.

§ 3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

I - O ensino primário somente será ministrado na língua nacional;

- II - O ensino dos 7 aos 14 anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais;
- III - O ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos , demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bôlsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior;
- IV - O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio;
- V - O provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau mé - dio e superior será feito, sempre, mediante prova de habilitação, constituindo em concurso público de títulos e provas quando se tratar de ensino oficial;
- VI - é garantida a liberdade de cátedra.

Art. 169 - Os Estados e o Distrito Federal organiza -
rão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim
como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a
todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º - A União prestará assistência técnica e fi -
nanceira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito
Federal.

§ 2º - Cada sistema de ensino terá, obrigatòriamen -
te, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos neces -
sitados condições de eficiência escolar.

Art. 170 - As emprêsas comerciais, industriais e
agrícolas são obrigadas a manter, pela forma que a lei estabelecer, o
ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos dêstes.

Parágrafo único - As emprêsas comerciais e industriais são ainda obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores.

Art. 171 - As ciências, as letras e as artes são livres.

Parágrafo único - O poder público incentivará a pesquisa científica e tecnológica.

Art. 172 - O amparo à cultura é dever do Estado.

Parágrafo único - Ficam sob a proteção especial do poder público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas.

O PROBLEMA DE FORMAÇÃO DO MAGISTÉRIO

(Estudo Especial apresentado
ao Conselho Federal de Educação)

1. Dualidade da sociedade brasileira e conseqüente dualidade educacional.

O fato dominante nos últimos cinquenta anos de vida brasileira , com referência à educação, é a expansão e fusão gradual dos dois sistemas escolares, que serviram ao país em seu dualismo orgânico de duas sociedades, primeiro de senhores e escravos, depois de senhores e povo, e que se iriam integrar progressivamente na sociedade de classe média em processo .

Reflete-se na educação êsse dualismo substancial, com a manutenção, desde a independência, de dois sistemas escolares. Um destinado à formação da elite, compreendendo a escola secundária acadêmica e as escolas superiores, mantido sempre sob o controle de governo central o, rígida e uniformemente, imposto à toda a nação. Outro, destinado ao povo e, na realidade, à classe média emergente, compreendendo escolas primárias e escolas médias vocacionais, sob o controle, desde 1834, dos governos provinciais ou locais e mais tarde, com a federação, dos governos dos estados. Os dois sistemas eram separados e independentes, para o que contribuía a sua subordinação a diferentes áreas do poder público. O sistema de elite era federal e o sistemas popular ou de classe média dos estados.

Além das diferentes filosofias dos dois sistemas de educação de classe, havia a diferença política, pela qual o sistema da classe média era estadual e de manutenção pública e o dos senhores (squireocracy) de controle nacional mas de manutenção predominantemente privada. O Governo Central mantinha uma escola secundária padrão ou modelo e umas poucas escolas superiores, às quais se adicionavam escolas privadas, sob o regime de concessão do poder público e equiparadas aos padrões das instituições públicas. Os sistemas estaduais, pelo contrário, eram fundamentalmente de manutenção pública. Nestes sistemas públicos se encontravam as escolas normais de formação do professor primário.

Transferida assim às províncias, primeiro, e depois aos estados, a obrigação de manter o sistema público de educação, está claro que êste se iria expandir mais fortemente e, gradualmente, se fazer o sistema de educação da classe média nascente, o que logo ocorreu com o ensino primário e com o ensino médio, sobretudo o feminino, por representar para as mulheres as primeiras oportunidades de educação. As escolas vocacionais femininas e entre as escolas normais se fizeram, em certos estados, escolas de acentuado prestígio social. Somente as escolas vocacionais masculinas a ocupações manuais ficaram marcadas por manifestar discriminação social.

Os sistemas públicos estaduais não se restringiram apenas a êsse

ensino limitado ao seu contrôlê, mas expandiram-se incluindo o ensino secundário acadêmico e até escolas superiores, mediante concessão federal ficando suas escolas sob regime de equiparação, como era permitido ao ensino privado.

Por outro lado, o Govêrno federal, além das escolas de seu contrôlê exclusivo, secundárias acadêmicas e superiores resolveu manter esta belecimentos de nível médio de caráter vocacional. Quebrou-se, dêste modo, a rígida separação entre os dois tipos de govêrno em relação à manutenção dos dois sistemas. Tanto o govêrno federal, quanto os govêrnos estaduais mantinham escolas dos dois sistemas, o que iria facilitar a gradual fusão e integração dos mesmos.

Até a primeira guerra mundial, a relativa estagnação econômica da sociedade brasileira pôde mantê-la dentro dêsse dualismo educacional, com o ensino público primário para uma substancial percentagem da população (praticamente para tôda a classe média nascente), o ensino médio vocacional e dentro dêle as escolas normais para as mulheres de classe média que começavam a desejar trabalhar e o ensino secundário acadêmico e o superior para a elite e pequena parcela da classe média, devido à existência daquelas poucas instituições públicas dêsse ensino. O povo, pròpria mente dito, não chegava a ter ou a poder freqüentar a escola, mas educava-se pela vida e suas fumas de trabalho elementar. As escolas vocacionais masculinas faziam sua pequena contribuição ao trabalho qualificado, anteriormente de tipo artesanal e com sistema próprio de aprendizado direto no ofício.

E' esta situação que entra em crise após a primeira guerra mundial, com o encerramento da fase semi-colonial de produção de matéria prima e importação de bens de consumo e o início do processo de industrialização e modernização da sociedade brasileira. Retomou-se o fervor do início da república pela educação do povo e pela sua formação para o trabalho especializado da sua nova fase de vida.

O aspecto que assumiu, entretanto, o movimento foi o de expandir as oportunidades educativas a maior número de pessoas do modo que fôsse possível. A educação seria um bem absoluto, importando acima de tudo, distribuí-lo mais amplamente, conforme cremos vêr na análise que se segue.

2. Popularização do ensino primário

Na década dos 20, desperta um dos govêrnos estaduais - muito significativamente o do Estado de S.Paulo, o mais avançado no processo de industrialização - e promove reforma radical do ensino primário, a fim de estendê-lo a tôdas as crianças e não apenas à camada social média e alta.

A reforma reduziu o curso primário, em primeira tentativa, a dois

anos e, finalmente, em face de crítica e protestos, a quatro anos de estudo nas cidades e três anos na zona rural e, na década seguinte, a mudança passou a refletir-se na formação do magistério primário, com a criação das chamadas escolas normais regionais, com um curso de formação do magistério reduzido apenas ao primeiro ciclo do curso secundário.

Afastava-se o país do modelo anterior de escolas primárias, com cursos elementares e complementares de 6 a 8 anos de estudos e escolas normais com o seu curso equivalente, em extensão, ao da escola secundária, passando a adotar uma política de educação popular reduzida, com professoras também de preparo reduzido.

Em países de cultura transplantada, como são os da América Latina, é curioso observar o reflexo de idéias em curso no desenvolvimento educacional europeu. Podemos, no Brasil, acompanhar as fases do argumento educacional que dominou, na própria Europa, o desenvolvimento da educação.

Esse argumento compreendia a disputa e conflito entre três correntes diversas e mesmo opostas uma a outra, representadas, para usar a terminologia de Raymond Williams, pelo "educador público", que defendia para todos uma educação completa e adaptada à nova sociedade industrial e científica; pelo "industrial trainer" que se batia pelo treino para o novo trabalho industrial, sem outras considerações e, por fim, pelos "velhos humanistas", que julgavam se deveria voltar aos métodos de educação clássica, única suscetível de formar o homem, habitualmente entendido como o "gentleman".

Essas posições refletem-se no Brasil. O "educador público" domina, no período da implantação da república, as primeiras décadas do novo regime, quanto à filosofia do ensino primário, normal e vocacional dos sistemas estaduais de educação; os "velhos humanistas" dominam no ensino secundário acadêmico e no superior do sistema federal de educação (foi mantido o latim, como língua fundamental de educação, até os meados do século XX); o "industrial trainer" é a influência dominante nesse movimento iniciado na década dos 20 em S. Paulo, a que venho chamando de "popularização" da educação, com o programa mínimo de educação primária e o relêvo em educação vocacional ou técnica para os níveis posteriores da educação.

A idéia de treinamento para o trabalho aliada à extensão do ensino a todos resultou, na prática, em um programa de menos educação a maior número de alunos. Além da redução de curso primário, logo surgiu, para ampliar a matrícula, a inovação dos turnos escolares, ou seja, o funcionamento da escola em vários turnos, com redução do dia escolar, e, por fim, a redução do período de formação dos professores. Era a chamada democratização do ensino, que passou a ser concebida como a sua diluição e o encurtamento dos cursos. Longe iam as idéias dos primórdios da república,

em que se seonhava um sistema escolar estendido a todos, mas com os mesmos padrões da educação anterior de poucos. A despeito da tremenda expansão do conhecimento humano, um paradoxal imediatismo escolar reduziu a duração dos cursos e do dia escolar a fim de oferecer a maior número de alunos uma educação primária reduzida ao mínimo. A essa expansão do ensino primário pela compressão dos cursos, seguiu-se a expansão do ensino médio e do secundário acadêmico pela improvisação de escolas secundárias, sem formação adequada de professores. A filosofia de educação mínima a maior número de alunos estendeu-se do ensino primário ao ensino dos demais níveis do ensino, com o que se iniciou o processo de rutura da dualidade do sistema histórico de escolas para a classe popular e escolas para as classes média e superior.

3. A dualidade do sistema escolar e a formação do magistério

O movimento de popularização do ensino primário foi, dêste modo, o início de uma expansão educacional em todos os níveis, que iria progressivamente destruir a dualidade do sistema educacional brasileiro. Até então, essa dualidade, que se institucionalizara com o ato adicional à Constituição do Império em 1834, pelo qual se atribuiu a educação primária às províncias, e a secundária e superior ao Governo Central, fôra substancialmente mantida. A educação brasileira compreendia dois sistemas: e das escolas secundárias acadêmicas, preparatórias para a escola superior e escolas superiores subordinado ao contrôle federal e destinado às classes média e superior; e o da escola primária, seguida de escolas vocacionais, subordinado ao contrôle estadual e destinado às classes média inferior e trabalhadora. O primeiro formava a chamada elite nacional, o segundo, os quadros de ocupações de nível médio e inferior. Os dois sistemas eram separados e independentes. Embora, como já referimos, a escola primária e a escola normal tivessem, devido à própria escassez e à composição social do magistério primário, conquistado prestígio de escolas de classe média, a dualidade, pelo menos legal, dos dois sistemas assim se conservou até a década dos 20. Com a redução do ensino primário a 4 anos de estudo e a legislação federal de 1930 fixando o início do curso secundário aos 11 anos de idade, os dois sistemas encontraram um ponto de interseção.

À expansão do ensino primário promovida pela redução do curso seguiu-se a expansão do ensino secundário acadêmico por pressão das classes sociais emergentes da sociedade em desenvolvimento. Essa expansão se efetivou pela improvisação de escolas privadas, a que o Governo Federal concedeu a necessária equiparação, rompendo assim a política de limitação do ensino aos poucos destinados a constituir a elite social. O currículo continuava de elite, uniforme, rígido e dificultoso, mas as facilidades

de equiparação reduziram essas dificuldades a simples formalidades a serem nominalmente atendidas. Dêste modo facilitadas, - sem perder os privilégios de promoção social, o sistema federal de ensino tendeu a estender-se aos sistemas estaduais, que buscaram também equipararem-se ao sistema privilegiado, ou seja o federal. Essa fusão dos dois sistemas processou-se lenta e gradualmente, tendo sido estimulada pela maior centralização de poderes no governo federal, durante o período ditatorial que, praticamente, se estendeu de 1930 a 1946. O sistema estadual ficou, em essência, reduzido ao ensino primário, passando o sistema pós-primário ao controle legal do governo federal.

A escola normal de formação do magistério primário foi a que encontrou mais dificuldade para se deixar assimilar ao sistema federal, por não manter êste sistema escolas dêsse tipo. Como porém o seu curso era pós-primário e se estendia por sete anos, as escolas normais equipararam o ciclo inicial de 4 anos ao primeiro ciclo ginásial de controle federal, mantendo vocacional apenas o segundo ciclo. Êste ciclo vocacional foi então considerado como paralelo aos cursos técnicos das escolas federais, embora estas não mantivessem essa modalidade de curso. Como a pressão social para a fusão dos dois sistemas continuasse forte, uma lei federal em 1946, promulgada no período ditatorial revogou o dualismo educacional, dispondo indiscriminadamente sobre todo o sistema educacional, desde o primário até o superior. Na década de 50, uma lei federal completou a integração, dispondo sobre a equivalência de todos os cursos médios, que passaram a dar direito a acesso ao ensino superior. Neste grupo de cursos médios, incluía-se o curso normal. Estava, dêste modo, dado o passo para a sua descaracterização como curso vocacional de habilitação ao magistério primário. Êste curso passa também agora a ser uma modalidade de curso para acesso à universidade (Faculdade de Filosofia). Perde-se a antiga unidade de propósito e a perfeita caracterização de escola vocacional. O mesmo sucedeu também com as escolas normais regionais de 4 anos de estudos, que adaptaram seu currículo ao do primeiro ciclo do curso secundário, considerando-se equivalentes a ginásios. (1)

Deu-se, na realidade, uma integração dos cursos normais no sistema de educação secundária do país, fazendo-se as escolas normais um dos modos de educação secundária para acesso ao ensino superior. Era natural que se deixassem dominar mais pelo caráter de educação preparatória do que pelo da formação vocacional do mestre, pois os alunos já agora deseja

(1) "Ginásio" e "colégio", são as designações que recebem os dois ciclos da escola secundária. São equivalentes a júnior e senior high school.

vam também a nova oportunidade que a mudança lhes abria, além da habilitação ao magistério.

A despeito disto, contudo, as escolas normais não passaram ao controle do governo federal, que não dispunha de escola padrão deste tipo a que as escolas estaduais pudessem ser "equiparadas", continuando a sua fiscalização no âmbito estadual, o que, cumpre acentuar, lhes conferia liberdade de constituição e organização regional, sem os tropeços e dificuldades da autorização federal.

Esta circunstância, que poderia parecer favorável, iria, devido à pressão pela integração dos dois sistemas, dar lugar à proliferação dessas escolas, menos pelo propósito de preparar professores do que pelo de oferecer uma modalidade de curso secundário equivalente ao do curso padrão federal, cuja demanda se fazia cada vez mais incoercível ante a aspiração dominante por ensino que levasse ao acesso às escolas caracterizadamente de classe superior, ou seja à universidade. A redução do curso da escola primária, por outro lado, também concorria para criar esse ímpeto de expansão, pois o curso primário se fizera completamente inadequado ao preparo para as ocupações mais elementares. Tal redução, com efeito, não se deveria ter feito, sem o complemento da transformação do curso secundário de primeiro ciclo em curso de cultura comum, destinado a dar livre acesso ao aluno primário, para os estudos necessários à qualificação ao trabalho em uma sociedade em vias de industrialização. O dualismo anterior do sistema baseava-se numa escola primária de 7 e oito anos de estudo. Agora, terminado o curso primário de 4 anos, o aluno se defrontava com aquele curso secundário, predominantemente acadêmico e necessariamente seletivo, o que iria conduzir às pressões para sua expansão de qualquer modo e por todos os meios. Uma das formas que tomou essa expansão foi a da proliferação dos cursos normais de primeiro ciclo, o que se confirma com o exemplo do estado do Paraná, que por um só ato criou certa vez quase uma centena de cursos normais regionais.

Torna-se necessário recordar que, conforme já referimos, na sistemática da educação brasileira, só a escola primária era predominantemente pública e, na primeira fase da vida republicana, isto é, até 30, também a escola normal e as escolas técnico-profissionais. Quanto ao ensino secundário acadêmico, sob controle federal, de caráter eminentemente seletivo, destinado à elite social, o Estado se limitava a manter uma ou poucas escolas públicas, consideradas "modelo", deixando livre à iniciativa particular a sua expansão em instituição privada sob fiscalização federal.

Com a integração do ensino normal a essa sistemática do ensino federal, a expansão desse ensino no campo privado acompanhou a tendência

já estabelecida de considerar a escola pública com a função de simples modelo para a expansão privada. As escolas privadas de ensino normal entraram a proliferar, do mesmo modo por que havia proliferado o ensino secundário. Essa proliferação se fez tanto mais fácil quanto o seu ensino passará a ser de tipo acadêmico, dispensando aparentemente equipamento e especialização dos professores. A adoção do currículo federal pelas escolas normais levava-as a se considerarem "acadêmicas", o que, numa grosseira corrupção do conceito de acadêmico, significava ensino verbalístico por meio de simples memorização de textos.

4. Expansão educacional e consciência nascente da importância da formação do professor.

As pressões da sociedade em desenvolvimento desinteressada das velhas preocupações do "humanismo clássico" e, igualmente, das lúcidas antecipações do "educador público", preocupado êste, sobretudo, na elaboração de um humanismo científico, conduziram o país a buscar no "industrial trainer", conforme já referimos, uma liderança pragmática e de certo modo neutra para a sua expansão educacional.

O imediatismo dessa posição acabou por justificar, além da escola primária de 4 anos, a escola média improvisada, o ensino superior de segunda ordem em intensa proliferação, e a descaracterização do ensino vocacional de formação do magistério (2).

Sob o impulso dessas forças de expansão, desapareceu, praticamente, o dualismo educacional. O sistema educacional integrou-se e expandiu-se tremendamente. Entre 7 e 14 anos mais de 9 milhões de crianças frequentam a escola primária, cerca de 2 milhões a escola média e o ensino superior também cresce aceleradamente.

Nesta situação, sobretudo confusa, o problema da formação do magistério faz-se o problema máximo da educação brasileira.

(2) Contudo não nos iludamos. Apesar da expansão, o sistema escolar continua a se destinar a poucos, que por isto mesmo, continuam "privilegiados", embora a escola já não seja a mesma da velha educação humanista, que visava a prepará-los apenas para continuarem a compor a elite social nacional. Adotou-se, assim, a política do "industrial trainer", sem abandonar as "vantagens" do sistema humanístico e seletivo anterior.

Sòmente pela reformulação integral dos moldes e padrões da formação do magistério, será possível injetar na expansão desordenada do sistema escolar as fôrças de revisão, reforma e correção que se impõem para a sua gradual reconstrução.

Será nôvo professor que irá dar consistência e sentido às tendências de popularização da educação primária e do primeiro ciclo da escola média; que irá tornar possível e eficiente o curso de colégio (segundo ciclo da educação média), com suas preocupações de dar cultura técnica, cultura preparatória ao ingresso na universidade e cultura geral de natureza predominantemente científica; e que irá preparar a transformação da universidade para as suas novas funções de introduzir a escola pos-graduada para a formação dos cientistas e a formação do magistério, tendo em vista as transformações em curso no sistema escolar, sem esquecer que lhe caberá, inevitavelmente, uma grande responsabilidade na difusão da nova cultura geral, que a atual fase de conhecimentos humanos está a exigir.

Sòmente agora começa a surgir a consciência de que a chave para essa expansão da educação formal, cuja necessidade para o desenvolvimento econômico, social e político acabou por ser reconhecida, está num grande movimento de formação de professôres, no nível superior, como base e raiz para a formação do próprio professor primário.

Considerados os desenvolvimentos recentes, não faltaram esforços para o aumento da formação de professôres primários, uma certa consciência da necessidade de aperfeiçoamento dos professôres improvisados que a expansão determinara e, às vezes, o cuidado, um tanto acidental, pela formação de professôres de ciência, mas a percepção de que urgia não sòmente criação de oportunidades esporádicas de treinamento, mas a reformulação de todo o problema de formação do magistério, em face da transformação educacional, desde a fase primária até a superior, não chegou a se efetivar. Sobre tudo, não se percebeu que a formação do professor secundário teria de acompanhar, se não antecipar, a formação do professor primário e, na formação do professor secundário, a universidade teria de assumir a responsabilidade principal. Com esta nova função dominante, sem perder as suas preocupações pela formação dos profissionais liberais e pelas novas ocupações de caráter técnico e científico da sociedade em via de modernização, a universidade teria de se fazer a instituição de formação dos seus próprios professôres e dos professôres das escolas secundárias e das escolas normais para a grande expansão e consequente mudança, radical mudança, do sistema educacional. Não aos ministérios de educação, mas às universidades, caberia o estudo e a crítica dos sistemas escolares em expansão, a formação em massa dos professôres necessários para conduzir a reformulação do ensino médio, e dos professôres do ensino normal para a preparação em grande número do

professor primário.

Dominava, entretanto, a universidade brasileira a tradição arraigada de pura e simples formação do profissional liberal. O médico, o advogado e, por último, o engenheiro, eram suas preocupações maiores e quase exclusivas. No mesmo espírito, outras escolas se lhe acresceram, mas sempre com o mesmo caráter de formação profissional.

5. As Faculdades de Filosofia e a formação do magistério.

A Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, criada na década de 30 exatamente para enfrentar esse problema da diversificação e expansão dos sistemas escolares, deveria transformar-se na grande escola de formação do professor e de estudo dos problemas de currículo e organização do novo sistema escolar. Mas a duplicidade dos seus propósitos de preparar o professor secundário e, ao mesmo tempo, os especialistas e pesquisadores das diversas disciplinas, sem falar no propósito implícito de difundir a cultura geral, antes reservada ao ensino secundário acadêmico e seletivo, tragado na vagem da expansão tumultuosa deste ensino, levou a Faculdade de Filosofia a buscar sua distinção no preparo dos especialistas e pesquisadores em ciências e humanidades, ficando a função do preparo dos professores secundários como função residual. Pouco importa que a maioria das Faculdades de Filosofia não cheguem senão a essa função residual, a gravidade está em que esta função não é a que dá às Faculdades de Filosofia a sua distinção e o seu orgulho. O espírito de estrita especialização acadêmica que as caracteriza não se coaduna com a formação do novo professor secundário para o primeiro ciclo de ensino médio de cultura comum, nem mesmo para o professor do segundo ciclo de ensino médio de caráter técnico, ou preparatório e, somente em pequena parte, de cultura geral acadêmica.

É fácil perceber o sentido que orientou o desenvolvimento das Faculdades de Filosofia. Criada, inicialmente, com o propósito de alargar o campo dos estudos universitários, além das áreas restritas da formação do profissional liberal, deveria ela ministrar a cultura básica para os cursos profissionais, formar os professores de tipo acadêmico e preparar os "scholars" das suas respectivas disciplinas. Vê-se que sua conceituação não compreendia a formação do professor secundário para a nova escola secundária moderna, estendida a todos os alunos e compreendendo uma variedade de currículos destinados à cultura comum, ao preparo para o trabalho de nível médio e só parcialmente à formação preparatória acadêmica para a universidade.

O melhor que ela poderia fazer seria preparar aquele professor secundário de cultura acadêmica, o que, de algum modo, estará fazendo com os alunos que não se revelem dotados para a especialização alta, graças à qual se farão candidatos ao magistério superior. Por isto mesmo que as Faculda -

des de Filosofia nasceram marcadas por êsse espírito acadêmico de cultura especializada nas diversas disciplinas e não pelo espírito vocacional pro priamente dito, as Faculdades de Filosofia não se revelarem capazes de ministrar a cultura básica para as profissões liberais nem a cultura dominantemente eclética e prática para os novos cursos secundários. Igualmente, não se revelaram capazes de preparar o professor para os cursos normais, de tipo vocacional, reduzindo-se neste campo à formação em certa especialização pedagógica de validade duvidosa para as disciplinas de pedagogia das escolas normais, recebendo os demais professôres da escola normal preparo especializado de tipo acadêmico.

Veja-se bem que estou usando para o têrmo acadêmico o conceito de ensino do saber pelo saber, apto a desenvolver uma certa capacidade para a futura especialização. A cultura acadêmica forma o "intelectual", o que representa hoje uma especialização, sem dúvida também vocacional, embora se prefira considerá-la cultura geral.

Nem o curso secundário de hoje, nem o curso normal são cursos acadêmicos, mas vocacionais, práticos e de cultura aplicada. O curso secundário quando preparatório para a universidade pode assumir o caráter estritamente acadêmico para os alunos que se destinam à especialização acadêmica.

O caráter, pois, que as Faculdades de Filosofia assumiram no curso de sua evolução, afastou-as do estudo e da preocupação pelos problemas do magistério secundário e do primário e limitou-as à formação, quanto mito, dos especialistas nas disciplinas literárias e científicas, tendo mais em vista o ensino superior do que o ensino nas escolas de cultura prática de nível secundário ou cultura vocacional das escolas normais.

Os departamentos de educação, nessas escolas de filosofia, por isto que são, apesar de tudo, menos acadêmicos, são os de menor prestígio, existindo forte pressão para se fazerem também departamentos acadêmicos para ensinar pedagogia.

Resultaram de tudo isto, como dissemos a princípio, a deterioração generalizada das escolas normais e a confusão de objetivos da escola secundária, transformada, sob o impacto de sua expansão, em escolas de cultura comum e prática, mas conservando seus professôres de formação vagamente acadêmica. Uma das conseqüências talvez inesperada dêsse estado de cousas é a complacência com que o país recebe o fato de serem em quase 50% leigos, ou seja não diplomados, os professôres primários, e não chegarem a 30% os professôres secundários diplomados pelas Faculdades de Filosofia.

A situação está a exigir profunda transformação dos cursos das faculdades de filosofia, pela adoção de currículos especiais para a prepa

ração da grande variedade de professores secundários do 1º e 2º ciclos e pela criação da escola pós graduada de educação para a formação pedagógica, após os cursos de bacharelado, do professor já para os cursos médios, já para as escolas normais. Estas escolas normais deverão constituir estabelecimentos de nível de colégio, com curso de 3, 4 ou 5 anos de estudo para a formação do professor primário do curso elementar de 4 anos e complementar de 2 anos, ora em vias de serem instituídos. Impõe-se que se façam escolas tipicamente vocacionais e que integrem os sistemas estaduais de educação, dentro de sua tradição original.

Este é hoje o problema máximo da reconstrução educacional do Brasil. Não se trata de mais uma reforma por ato legislativo, tão do gosto do país, mas de longo e difícil processo de estudo, revisão e reformulação do conteúdo dos cursos, de elaboração de novos livros de fontes e de texto, de novos tipos de currículos e de descoberta dos métodos novos exigidos para a eficiência dos novos e variados programas, que a expansão desordenada e acidental do sistema escolar, hoje integrado, criou e se está tentando executar sem os instrumentos necessários e sem a formação adequada dos novos professores para a escola primária reduzida ao nível elementar, e para a escola média compreensiva e complexa, com os seus cursos diversificados de educação comum, educação vocacional e educação preparatória à universidade.

A unificação do sistema educacional brasileiro encontrou na Lei de Diretrizes e Bases o seu reconhecimento, pois outra não significam os dispositivos que transferem aos Estados a competência de organizá-lo e administrá-lo em sua totalidade, ficando o sistema federal limitado à ação supletiva nos estritos limites das deficiências locais. Somente nos Territórios ficou com o Governo Federal a atribuição de organizar todo o sistema público. Como o sistema de ensino superior vem constituindo a parte dominante da ação supletiva federal, a atuação desse sistema federal sobre o sistema dos Estados se manifesta pela formação do professor de nível médio e superior.

Como as escolas normais de formação do magistério primário ainda estão no nível médio, a sua organização, administração e fiscalização competem aos Estados, ficando-lhes assegurada o caracter regional, sem perda dos seus aspectos nacionais, pela formação em nível superior do professor de curso normal.

115.489.007

12810

115476197

185032

12810

172.222⁸

26460

142783

350

169593

2629

172222

12810

185.032