

Documento nº \_\_\_\_\_

RESERVADO

(Não pode ser reproduzido  
nem ser citado)

IPEA

Instituto de Planejamento - IPLAN

Centro Nacional de Recursos Humanos

Setor Educação

EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Problemas e Proposições de Políticas

(Versão Provisória para Discussão)

Brasília, Dezembro de 1978

Documento nº \_\_\_\_\_

RESERVADO

(Não pode ser reproduzido  
nem ser citado)

IPEA

Instituto de Planejamento - IPLAN  
Centro Nacional de Recursos Humanos  
Setor Educação

## EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Problemas e Proposições de Políticas

(Versão Provisória para Discussão)

Brasília, Dezembro de 1978

## INTRODUÇÃO

A formação de uma identidade nacional e de uma consciência crítica capaz de apoiar a construção de um processo sustentado de expansão e desenvolvimento do País depende de processos sócio-culturais, dentre os quais se destaca a Educação. Não só a oferecida em escolas e universidades, como, sob outras formas, as proporcionadas por instituições, organizações, campanhas e movimentos que visam a desenvolver a cultura do país, ampliam o acesso a toda a população.

Em vista disso, é necessário levar em conta que, no momento atual, impõe-se no Brasil uma revisão ampla e profunda dos postulados básicos de suas políticas educacionais, para que se possa cumprir esse desiderato de efetivamente colocar a educação como um sistema de desenvolvimento cultural necessário à integração social e à evolução econômica e política do país.

Isto porque se deve admitir como ultrapassado um certo "otimismo educacional" que considerava a expansão das estruturas escolares existentes como uma solução para vários problemas sociais ou quando menos como um instrumento eficaz para reduzir os efeitos da má distribuição da renda e do bem estar.

Não obstante, é inegável o esforço realizado nos últimos anos para expandir a oferta de escolarização em todos os níveis e para introduzir algumas modalidades não convencionais de educação, especialmente após a reforma universitária de 1968 e do ensino de primeiro e segundo graus em 1972. Se por um lado o ritmo e os riscos da implantação dessas reformas fizeram surgir problemas novos ou mesmo agravar problemas antigos, como se verá nos capítulos seguintes, é necessário reconhecer que as novas dimensões alcançadas pelo sistema e as experiências acumuladas em sua transformação e administração serão elementos de valia para a condução de novas políticas.

Assim, no ensino de 1º grau, elevou-se significativamente a cobertura do sistema: de pouco mais da metade da população escolarizável entre 7 e 14 anos, no início dos anos sessenta, aumentou a taxa de escolarização para 68% em 1970 e para 76% em 1978. Não se pode esperar, é verdade, alcançar a taxa prevista no II PND e II Plano Setorial de Educação e Cultura de atendimento a 90% daquele grupo etário; resta ainda uma larga margem de deficit nas zonas rurais e nos estados do Nordeste e vem sendo muito difícil alcançar as populações metropolitanas de baixa renda. E por outra parte, remanesçam antigos problemas de relevância e extensão dos conteúdos do ensino ministrado principalmente nas quatro últimas séries deste nível de ensino, talvez pelo próprio fato de se haverem acentuado seus requerimentos de recursos para a sua expansão, notavelmente acelerada nos últimos quatro anos.

Outra dimensão notável de expansão, ocorreu no ensino de segundo grau; de 439 mil alunos em 1964, cresce para pouco mais de um milhão em 1970 e alcança cerca de dois milhões e meio atualmente. Previsto para a população entre 15 e 19 anos, a rede pública e privada de ensino médio atendia em 1960 apenas três por cento desta população, alcança 6% em 1970 e dobra este valor em 1978. Embora constituindo uma parcela muito pequena da rede, as Escolas Técnicas Federais apresentam um significativo desenvolvimento tanto em termos quantitativos como, especialmente, qualitativo, a ponto de constituírem um segmento nobre no sistema. Tomando-as como paradigma, alguns sistemas estaduais instalam unidades semelhantes que, com elas, responde por boa parte do atendimento à demanda por técnicos de nível médio requeridos por empresas dos setores mais dinâmicos da indústria e de serviços básicos (telecomunicações, estradas, energia, etc.).

Neste aspecto, é importante salientar a orientação seguida no ensino do 2º grau e a sua função de formação profissional. Esta rede foi expandida - em termos de matrículas - a taxas superiores ao triplo do crescimento demográfico urbano. Ao mesmo tempo procurou-se atribuir-lhe um caráter "terminal", através

da transformação dos cursos ditos "acadêmicos" em curso profissionalizantes que conferiram habilitações para o trabalho. A partir da adoção desta política, desencadeou-se um acirrado debate entre educadores, empresários, políticos e técnicos sobre a viabilidade e mesmo utilidade social desta concepção; a administração encetou, em consequência, marchas e contra-marchas, no sentido de implantar esta ou aquela alternativa de habilitações médias.

Como resultado, admitiu-se, finalmente, que as funções do ensino de 2º grau seriam efetivamente propedêuticas, tanto para o prosseguimento de estudos em nível superior, como para a própria profissionalização. Em relação a esta, os cursos de 2º grau, à exceção daqueles oferecidos em Escolas Técnicas, proporcionarão habilitações básicas, ou seja, um preparo técnico básico e comum a várias classes de ocupações, para cuja complementação o aluno que o desejar procurará ou os créditos em cursos técnicos ou processos específicos de formação profissional extra-escolares.

Entretanto, como se verá adiante, este longo debate e a inevitáveis delongas no processo decisório, deixaram intocado um fato fundamental: independentemente da polêmica, expandindo-se as matrículas e agravaram-se os problemas de qualidade, que se vêm refletindo claramente nos padrões de desempenho de seus egressos (concluintes) quando ascendem ao ensino superior.

Tanto através do ensino regular de 1º e 2º grau, como por intermédio do ensino supletivo fizeram-se alguns avanços no atendimento educativo de jovens e adultos. Uma parcela ponderável do ensino de 2º grau efetivamente se ocupa de sua educação, do mesmo modo que, nos pequenos núcleos urbanos e em zonas rurais, as escolas de primeiro grau (especialmente os antigos ginásios noturnos) ainda retêm uma proporção elevada de maiores de 15 anos).

Entretanto, à falta de programas específicos mais amplos e apropriados, permanecem desatendidos amplos segmentos de

população adulta (quase dois terços da população ativa), que não obtiveram oportunidades de escolarização primária completa ou sequer a superação do estado de analfabetismo e que constituem um dos maiores bolsões de carência sócio-cultural e, pois, de condições adequadas de integração social e de participação econômica no processo de desenvolvimento do país.

A partir de 1970, toma ímpeto a ação do MOBRAL, como uma tentativa de enfrentar o problema do analfabetismo; segundo seus registros, cerca de 11 milhões de pessoas concluíram seus cursos de alfabetização até o momento. Dado o volume de pessoas que declararam não saber ler e escrever no Censo de 1970, esta ação teria provocado uma queda nos índices de analfabetismo para cerca de 14% da população maior de 15 anos de idade; contudo, como se ria de se esperar, uma fração não pequena destes alfabetizados terá certamente regredido à situação anterior, levando a estimar em cerca de 24% a taxa efetiva de analfabetismo, segundo os dados da PNAD-1976.

Este constitui um desafio de magna importância para a política educativa nos próximos anos; pois a experiência neste campo no Brasil e no resto do mundo mostra exatamente que não basta uma campanha apenas de alfabetização. O próprio MOBRAL, nos últimos anos, vem tentando ampliar o processo através da oferta de "educação continuada", visando proporcionar um curso equivalente às quatro primeiras séries do ensino de 1º grau para adultos que consolidasse a alfabetização recebida, completando-a com outros tipos de ação de desenvolvimento comunitário, formação profissional, promoção cultural e programas de saúde. Ao mesmo tempo, o Ministério de Educação e Cultura procurou melhorar a organização e a estrutura técnica dos exames de suplência - permitindo a certificação de conclusão de estudos a nível de 1º ou 2º graus - aos quais ocorrem anualmente mais de três centenas de candidatos. E neste mesmo âmbito, lançou um programa de instalação de Centros de Estudos Supletivos, onde, com apoio de meios instrucionais variados, o adulto pode encetar processos de educação individualizada equivalentes aos cursos regulares.

Do mesmo modo, avultaram os gastos em formação profissional, quer pela expansão dos sistemas SENAI/SENAC, quer pela ação complementar do setor público (ações do PIPMO e DNMO até 1973/74) e das empresas (especialmente após a Lei nº 6923 de Incentivos Fiscais para treinamento). De um modo geral, a aprendizagem constitui, em volume, o maior esforço de atendimento; entretanto, cresceu notavelmente o contingente de pessoas atendidas em modalidades mais rápidas e específicas de adestramento como a qualificação, treinamento intensivo, etc. (Entre ~~1970~~ e 1978 o número de trabalhadores atendidos de alguma forma pelo sistema aumentou em 543%. Não obstante, pesquisas recentes demonstram que, ao contrário do esperado, este aumento muito pouco contribui para melhorar as condições efetivas de acesso aos empregos, ou para elevar os salários das pessoas treinadas.

Evidentemente, alguma contribuição se pode esperar da formação profissional para o aumento de produtividade da força de trabalho; e certamente isto ocorre, apesar de eventuais desajustes, com a aprendizagem ou com a qualificação. E, um considerável esforço tem sido realizado para melhorar os métodos e técnicas de ensino naquelas instituições. Contudo, sabe-se, de um lado, que parte significativa daquele incremento se deve a projetos de treinamento intensivo com finalidades muito específicas, sob padrões nem sempre adequados e com pouco efeito sobre o desempenho a médio e longo prazos dos trabalhadores atendidos. E de outro lado, que nem sempre a melhoria no desempenho técnico se reflete de imediato sobre a remuneração do trabalhador; a par disso, acentua-se a rotatividade dessa mão-de-obra, quer pela busca de incremento no salário na mudança de emprego, quer pelo estímulo fiscal que representa a repetição do treinamento pela empresa.

Apesar destas deficiências e distorções, a formação profissional tem sido praticamente a única forma relevante de educação oferecida neste últimos anos para a incorporação de adultos às atividades urbanas. Indiretamente - ou como subproduto - pelo menos parece acrescentar alguns atributos cognitivos ou comportamentais que apóiam o trabalhador urbano em sua estratégia de sobrevivência.

Afora isto, apesar das limitações institucionais e de recursos, mais de um milhar de organizações privadas vem procurando, através de métodos não convencionais, oferecer outras modalidades de educação de adultos, com algumas subvenções de secretarias estaduais ou municipais de educação, mas ainda sem um reconhecimento e apoio mais decisivo. Suas áreas de atuação cobrem desde o ensino regular e supletivo, até ações de desenvolvimento comunitário, promoção cultural, desenvolvimento rural, profissionalização, etc.

Os maiores avanços porém ocorreram na expansão do ensino superior de graduação e na sistematização dos programas de ensino pós-graduado e de pesquisa científica e tecnológica. São espetaculares os incrementos nos números de cursos e de matrículas no ensino superior; de 93 mil alunos em 1960, há um primeiro salto até 1966, quando as matrículas dobram, continuando a elevar-se até 1968, quando atingem os 278 mil alunos. Novamente dobra este número até 1971, para alcançar um milhão em 1976. A partir daí, em face dos problemas decorrentes de uma expansão tão acelerada e da multiplicação de escolas sem condições adequadas de funcionamento, inicia-se uma nova fase de contenção. E, de outro lado, começam a tomar-se medidas de consolidação do sub-sistema universitário (particularmente das Universidades Federais), através do Plano Nacional de Pós-Graduação, do programa de construção e equipamento dos "campi" universitários e de vários mecanismos de aperfeiçoamento de currículos e de métodos de ensino.

Originalmente concebido para enfatizar a qualificação dos professores de ensino superior, os programas de pós-graduação aumentam seu alunado de doze para trinta mil alunos entre 1973-1978, através de cerca de oitocentos cursos, instalados principalmente nas universidades federais, nas PUCs e em algumas universidades estaduais, como as de São Paulo e Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, porém, antes de que se houvessem consolidados os programas de ensino, ampliaram-se as demandas por pesquisas, com a dinamização do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e através das ações de fomento desencadeadas por várias orga

nizações federais e estaduais (FINEP, EMBRAPA, PETROBRÁS, NUCLEBRÁS, FAPESP, FAPERGS, etc.). Estas demandas múltiplas e simultâneas de titulação de professores, pesquisas, treinamento avançado de profissionais, ao tempo que estimularam o crescimento da pós-graduação, têm-lhe criado problemas de vulto. Porque ocorrem concomitantemente com o aumento de encargos docentes criados pela expansão pretélica da graduação e com uma insuficiente qualificação, ampliação dos quadros de professores e pessoal técnico-administrativo das universidades.

Em face disso, confrontando os objetivos relacionados as "funções sociais manifestas" ou a "eficácia social" da educação com suas atuais estruturas de concepção e funcionamento, constata-se que as formas convencionais de realizá-la nem estão sendo estendidas à maioria da população, nem seriam as mais relevantes e pertinentes para os objetivos de promoção e mobilidade dos grupos sociais pobres, minoritários ou culturalmente marginados. Isto porque, suas estruturas fundamentais enquanto a métodos, organização, infra-estrutura e extensão de conteúdos, estiveram orientadas para o atendimento de contingentes populacionais reduzidos (elites e camadas médias), implicando em padrões de custos que, multiplicados pelos grandes números da população como um todo, resultariam em requerimentos de financiamento impossíveis de serem cobertos ao nível presente da renda nacional. Daí que este sistema tenha sido expandido, principalmente nos graus elementares, através de escolas de mais baixo padrão qualitativo e com recursos mais limitados, acentuando a desigualdade de oportunidades educacionais e inviabilizando um atendimento que compensasse as desvantagens culturais daqueles grupos.

Adotado este enfoque, conclui-se que seriam necessárias (em graus diferentes) medidas fortes de reestruturação do sistema educativo para que ele venha a desempenhar a contento as funções a ele atribuídas nas políticas de desenvolvimento social.

É óbvio no entanto que, através das formas correntes de educação (ensino técnico e superior, formação profissional); aten-

dem-se, imediatamente, necessidades concretas e específicas de qualificação para o trabalho; mas é preciso ter muito claro que assim se cumpre apenas um dos papéis da educação na sociedade moderna; e, não obstante, em apenas parte do que é requerido para o acesso e exercício de algumas ocupações.

Na mesma linha de análise, ainda tomando a dimensão "econômica" ou ocupacional, constata-se que, embora havendo passado por escolas, centros de treinamentos, etc. milhares de trabalhadores exercem papéis sociais e ocupações para cujo desempenho o que obtiveram nestas instituições é muito pouco relevante; boa parte dos conhecimentos e destrezas mais indispensáveis para seus postos de trabalho teriam sido mais eficazmente incorporados ao longo de suas próprias experiências em empregos anteriores ou atuais ou em processo "autodidáticos", enquanto outras dimensões de sua existência estarão seguramente afetadas positiva ou negativamente pela sua experiência escolar.

Estas observações têm levado a pensar que, seguramente, muitas aquisições "extra-escolares", seriam tão ou mais importantes do que a maior parte daquilo que é oferecido nos programas convencionais de ensino. Assim sendo, vários itens dos programas escolares poderiam ser ou mais enfatizados, ou melhor processados; enquanto outros deveriam ser substituídos ou eliminados a fim de permitirem melhor integrar os indivíduos e grupos sociais a seus papéis, funções e tarefas na sociedade.

Essencialmente, o que deve ser proposto, é, de um lado, um ajustamento histórico das formas convencionais de educação (em especial dos modelos escolares) e, de outro, a sistematização das oportunidades "extra-escolares" para, ao menos, reduzir sua aleatoriedade e ampliar-lhe o acesso às populações mais pobres em prol de algum grau de equidade de oportunidades. O que requer, de um modo geral, superar a noção "oitocentista" de que há na vida das pessoas um tempo escolar finito e uniforme, durante o qual elas são preparadas para ocupar um lugar determinado

na sociedade; e constatar que, enquanto as estruturas básicas estão em mudança contínua, os grupos e pessoas se reposicionam e têm que modificar-se e reajustar-se, reiterando, portanto, continuamente, as suas necessidades educativas.

Em consequência, processos educativos de diferentes formas e conteúdos se fazem necessários em cada momento da existência dos indivíduos e para cada fase do desenvolvimento social. Isto implica em verificar se, num dado momento, a configuração do sistema educacional não estará, pela ineficiência, limitação ou superação de suas várias modalidades, obstaculizando o encaminhamento desse processo.

Se se tratasse unicamente de atender aos "requerimentos de recursos humanos" dos setores mais dinâmicos da economia, nem seria necessário expandir o sistema à mesma velocidade, nem provocar maiores transformações na sua estrutura atual. O fato de não se manifestar escassez evidente - senão alguns casos setorializados e momentâneos, como por exemplo os da implantação de pólos petroquímicos e do programa nuclear - e de as empresas de grande porte poderem completar suas necessidades de trabalho qualificado com investimentos relativamente reduzidos, recomendaria uma política conservadora.

Entretanto, se entre outros fatores, pode-se atribuir à escassa e/ou inadequada formação educativa de grande parte da população, uma parcela de influência sobre as limitações do desenvolvimento e sobre as tendências de ampliação das desigualdades sociais, caberia recolocar o problema dos fins da educação, desta vez em face de uma política de desenvolvimento social. Ou seja, vendo a educação como um sistema através do qual os diferentes grupos sociais são habilitados a ocupar as diferentes funções produtivas, sociais e políticas do país.

Neste prisma, interessará, naturalmente, sua função de "produtora de recursos (ou capital) humanos" enquanto uma das condições para que os diferentes grupos - especialmente aqueles

que há pouco se posicionaram nos "segmentos" modernizados - tenham acesso e participação no sistema de produção. Mas igualmente importará a função "socializadora" ou "aculturadora" exercida através de diferentes processos educativos (familiares, escolares, não formais, difusos, etc.) que permitem aos grupos e indivíduos compreender sua situação de vida para, dominando seu meio, resolver seus próprios problemas e participar na solução dos que interessam globalmente à sociedade nacional.

Em suma, o atual estágio de desenvolvimento, requer transformações profundas no curso da expansão das oportunidades educativas, de modo a que possa atingir - segura e intencionalmente - diferentes grupos de população com medidas específicas e apropriadas aos objetivos de cada qual.

## EDUCAÇÃO INFANTIL

As dificuldades de proporcionar efetivo acesso à escola a toda a população urbana estão intimamente vinculados com os problemas de carência nutricional, sanitária e, em particular, com a carência sócio-cultural que afeta o desenvolvimento e maturação do sistema bio-psicológico e, em consequência, da capacidade de educar-se e de integrar-se adequadamente à vida social. O menor abandonado, o delinquente infantil, o evadido escolar são figuras dos efeitos destes problemas.

Embora nao sendo um fato novo, é evidente a ascen-  
sao dos problemas da infância a primeiro plano, nas preocupações  
com o desenvolvimento social. Chama a atenção o elevado número de  
menores abandonados, à beira da criminalidade ou já com ela com  
prometidos; a sua vulnerabilidade aos surtos endêmicos e a eleva  
da mortalidade entre eles; a sua resistência a escolarização e  
assim por diante. Entretanto, subjacentes a estas manifestações  
externas ocorrem numa série de processos não tão evidentes que,  
ao mesmo tempo, lhes dão origem, e por sua natureza e por não se  
rem diretamente atacados, levam à ineficiência ou ao fracasso a  
maior parte das medidas assistencialistas ou repressivas com que  
se enfrentam aqueles fenômenos externos.

#### As Raízes do Problema

Pode-se afirmar, sem dúvida, que os problemas da in-  
fância sao, antes de tudo, problemas das famílias que, por seus  
baixos níveis de renda e de integração social, nao conseguem, por  
si sós, proporcionar os meios necessários para seu adequado cres-  
cimento psico-fisiológico, nem o ambiente requerido para seu cor-  
reto desenvolvimento sócio-cultural.

Está plenamente estabelecido que as carências nutri-  
cionais, presentes já na fase pré-natal e nos primeiros anos de  
vida, determinam o retardamento, senão o comprometimento defini-  
tivo do desenvolvimento do sistema neurológico e de toda a estru-  
tura orgânica, afetando o crescimento da criança, reduzindo sua  
psico-motricidade e as suas capacidades emocionais e cognitivas.

A estas carências, a que estão sujeitas as famílias  
de baixa renda, se somam os efeitos de precários ambientes sócio-  
culturais que limitam, desde logo, o domínio de linguagem, o alcan-  
ce do acervo de conhecimentos e as próprias capacidades de  
aprendizagem e de relacionamento social.

No aspecto mais específico, o desenvolvimento sócio-  
cultural da criança depende também, em parte importante da capa-

cidade educativa da família e, ainda das possibilidades de complementação desta pelo grupo vicinal, (ou comunitário) e pela própria estrutura do seu "habitat".

Ao mesmo tempo, é baixo o nível médio de educação dos pais; além do que, exíguo o tempo e intensidade de contato com os filhos e a própria qualidade dessa interação. Por este lado, limitam-se os atributos afetivos da criança, e por esta via, a capacidade de expressar-se e relacionar-se. Ademais como a habitação da família e seu ambiente circundante são extremamente simplificados, com pouca diversidade de objetos e de situações a serem reconhecidos e codificados, torna-se limitado o acervo cognitivo e linguístico de que ela é obrigada a apropriar-se. Finalmente, são bastante limitados e exclusivos os padrões de convívio, requerendo escassa extensão e diversificação de suas pautas de relacionamento.

#### Efeitos sobre a Socialização e Educabilidade

Todas estas condições afetam o desenvolvimento da criança desde seus primeiros momentos de vida justamente naquela fase, dos 0 aos 6 anos de idade, em que se fixam os determinantes principais de sua inteligência e de seus padrões de conduta.

Em consequência, sua pouca fluência verbal e pouco domínio linguístico cerceiam seu acesso ao acervo cultural requerido para o ingresso ao sistema escolar, onde se pretende realizar sua socialização e o desenvolvimento de suas capacidades. Falhando este processo, a criança abandona precocemente a escola, não encontrando canais alternativos de integração social; daí à confirmação de sua "marginalidade" e de sua identificação e conformidade com esta situação, o caminho é extremamente curto, e a saída, extremamente difícil e incerta.

## As Políticas de Atendimento: Alcances e Limitações

Face a estes problemas, não têm faltado, realmente, medidas governamentais ou privadas de atendimento à infância, seja no campo da saúde e nutrição, seja no da assistência social e de educação. Entretanto, nunca se estabeleceu uma unidade de propósitos e um tratamento integrado e mais eficaz, no contexto de uma política de redução da pobreza e de distribuição de renda.

Da parte do sistema educacional, é antiga a atenção ao pré-escolar. Não obstante, até o início da década de setenta a educação pré-escolar desenvolveu-se à sombra do ensino de 1º grau, constituindo-se a escassa oferta pública, basicamente, em classes anexas às unidades escolares, tendo como objetivo principal a preparação das crianças para o processo de aprendizagem.

A iniciativa particular desenvolveu-se sobretudo nos centros e bairros mais desenvolvidos, atendendo a demandas de uma clientela de nível sócio-econômico médio e alto e utilizando-se mais cedo do que a pública dos resultados teóricos e empíricos das ciências que estudam o desenvolvimento infantil e dos métodos e técnicas educativas delas derivados.

Aqui e ali, mantidos principalmente por entidades filantrópicas e religiosas, desenvolveram-se também instituições chamadas de pré-escola, cuja finalidade principal era de recreação ou guarda de crianças abandonadas, órfãs ou cujos pais não podiam lhes dar atenção e cuidados.

As políticas predominantes têm sido, porém, nitidamente de caráter escolar e, pois, formalístico; mesmo nas instituições privadas onde se buscava adaptar os currículos às etapas de desenvolvimento infantil. E ainda assim, não tem sido tratada como matéria muito relevante; em consequência concentrou-se o atendimento nos grupos mais afluentes que, por seu próprio nível cultural, reconheciam sua importância ou meramente lhe reconheciam como símbolo de "status". Por isso cresceu, de modo limitado, a oferta de educação pré-escolar desenvolvendo-se a área, princi-

palmente, pelo esforço ou iniciativa das instituições privadas ou pelo entusiasmo de pequenos grupos de educadores eventualmente alçados a postos de direção na administração educacional.

A mudança de enfoque que se verifica no momento vem como resposta a uma série de fatores que estão influenciando gradativamente nas preocupações governamentais:

1 - a difusão do acervo de conhecimentos teóricos e de resultados de pesquisas relacionados ao desenvolvimento dos seres humanos (psicologia, psicanálise, linguística, nutrição, biometria, neurologia, etc) que atribuem importância fundamental às experiências que têm lugar na idade infantil anterior à escolar, sobre o desempenho do indivíduo adulto;

2 - o reconhecimento das mudanças na estrutura da sociedade, que acarretam modificações na estrutura das famílias e no desempenho de suas funções educativas junto às crianças: e notadamente as que se referem à incorporação cada vez maior da mulher na força de trabalho, afetando o desempenho das tradicionais funções maternas de cuidado e educação dos filhos;

3 - as experiências práticas conduzidas por vários países na utilização da educação pré-escolar como resposta a diferentes questões sociais: na Rússia e na Tchecoslováquia, em resposta às necessidades decorrentes da maciça incorporação do trabalho da mulher; em Israel, para assegurar a unidade da nação que se formara com grupos populacionais das mais diversas línguas e hábitos culturais; e, sobretudo, nos EEUU, onde se recorre à educação pré-escolar para atender compensatoriamente aos grupos socialmente marginalizados, tendo em vista cumprir os princípios de equalização de oportunidades;

4 - e finalmente, o aumento das pressões por medidas de política social que ajudem a minorar os efeitos das grandes desigualdades na distribuição da renda sobre parcelas significativas da população, especialmente na periferia das grandes cidades e nas zonas rurais mais atrasadas.

Criaram-se, assim alguns programas estaduais e locais de atendimento ao pré-escolar, dando maior ênfase ao atendimento do pré-escolar carente, embora não se tenham alcançado ainda resultados concretos de sua implantação. Dentre vários programas analisados, ve-se que alguns têm como objetivos o atendimento nutricional e de reeducação alimentar e, outros, ações vinculadas com as áreas de saúde, nutrição, e de orientação aos pais. Também há programas junto às comunidades, visando a sua organização e desenvolvimento e ao atendimento à maternidade e à infância.

Estes programas contudo, ficam limitados, principalmente, pelo fato de não possuírem dotação orçamentária adequada, tendo em vista que seus recursos se originam de pequenas transferências concedidas pelo Departamento de Ensino Fundamental do MEC. Este não teve ainda, condições apropriadas para apoiar mais decisivamente a educação pré-escolar, exatamente por não se ter atribuído a devida prioridade ao programa e, ainda, por não terem sido estabelecidos canais adequados de articulações com ações correlatas encetadas pelos Ministérios da Previdência e Assistência Social e da Saúde.

Em suma, é notavelmente escasso o atendimento à população infantil, quer em termos de compensação nutricional e sanitária, quer em termos de superação de suas carências culturais. Neste aspecto, não se dispõe de dados senão sobre o atendimento pré-escolar (o que já revela um aspecto da desatenção). E eles indicam que menos de 5% da população entre 2 - 6 anos de idade é alcançada por estes serviços; de cerca de 750 mil crianças matriculadas em classes pré-escolares, apenas 330 mil encontram-se em estabelecimentos públicos. E nos últimos anos, a maior parcela do aumento de inscrições ocorre predominantemente em escolas privadas, estimuladas por uma crescente demanda das famílias de médios e altos níveis de renda.

E os levantamentos sobre aquelas unidades mostram que apenas uma pequena fração atende as periferias das grandes

idades; e poucas contam com serviços eficazes ou articulações regulares com ações de suprimento nutricional e assistência médico-odontológica. Fatos que tendem a restringir o efeito de compensação que deveriam ter.

## ENSINO DE 1º GRAU

Proposto constitucionalmente como educação obrigatória e universal, não tem sido possível generalizar a oferta deste nível de ensino sequer nas zonas urbanas. Tampouco se estende a escolaridade às oito séries, senão para algo como 40% da população escolarizada. Nos últimos anos, a ênfase na expansão de matrículas nas quatro últimas séries, aliada à incompatibilidade dos padrões curriculares convencionais com as condições sócio-culturais específicas da clientela mais pobre, determinam uma queda no nível de atendimento ao grupo etário de 7 a 10 anos, principalmente nas áreas mais densamente povoadas das periferias metropolitanas. Ademais persiste a carência (quantitativa e qualitativa) de educação nas zonas rurais. Como problemas de caráter "endógeno" ressaltam a ainda inadequada formação do pessoal docente e técnico-administrativo; a vigência de planos de estudos dissociados das necessidades educativas reais da população e do país e a impropriedade e elevados preços dos materiais de ensino; e avultam, face às exigências de descentralização e maior eficiência do sistema, os problemas decorrentes das inadequadas estruturas de administração, notadamente ao nível das unidades de ensino.

Constituindo, legalmente, o nível de escolaridade obrigatória, sua função seria a de proporcionar a toda a população de 7 a 14 anos uma formação básica que lhe permita integrar-se como membro da sociedade e iniciar-se no domínio do conhecimento e da cultura do País.

Sua estrutura atual corresponde à dos antigos ensino primário e médio de 1º ciclo ou ginásial. Seus objetivos deveriam ser alcançados através de estabelecimentos escolares, em oito séries anuais organizadas em um currículo de educação geral e formação especial, nesta se dando, em caráter de terminalidade, à sondagem de aptidões e uma preparação elementar para o trabalho.

A rede de ensino 1º grau é caracterizada por uma acentuada heterogeneidade de processos que envolvem escolas de diferentes dimensões e organização e distintos níveis qualitativos. Essas variações se expressam quer pelo número de séries afetadas, quer pela disponibilidade de pessoal docente e técnico-administrativo e ainda pela maior ou menor dotação de meios pedagógicos; qualificação média e especialização relativa do corpo docente, materiais e equipamentos didáticos, bibliotecas, espaço físico especializado entre outros.

Conseqüentemente, o conjunto de resultados do sistema, neste nível, é sensivelmente diversificado em dois planos de julgamento:

- a) quanto ao rendimento global, na medida em que oferece distintas possibilidades de extensão da escolaridade, segundo os diversos tipos de escolas.
- b) quanto à qualidade da educação oferecida por elas e que depende, além da capacidade de aprendizagem do alunado, da dotação e qualificação dos meios disponíveis para a realização dos objetivos educacionais propostos.

Globalmente como se disse, o ensino de 1º grau está destinado a população entre 7-14 anos de idade, devendo realizar-se, regra geral, através de oito séries contínuas. E em 1970 o sistema efetivamente dava acesso a cerca de 67% daquele grupo etário, contra 52% no início da década dos sessenta. E com a aceleração dos programas de expansão havida, mais fortemente, desde os anos finais dessa década, aquela proporção chega a aproximadamente 75% em 1974, mostrando, em seguida, uma tendência a estabilizar-se, ao nível do país, em torno de 76% em 1978, embora a nível desagregado se observe redução desta taxa nas regiões sudeste e sul.

TABELA IV - I  
BRASIL: TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO DA  
POPULAÇÃO DE 7-14 ANOS POR REGIÃO (PERCENTUAIS)

REGIÕES	1971	1974	1978 (*)
Norte	61,4	72,0	77,4
Nordeste	55,0	62,0	65,7
Sudeste	78,4	80,3	80,0
Sul	80,6	81,5	79,7
Centro Oeste	72,3	80,0	83,9
Brasil	70,7	74,7	76,0

FONTE: SEEC/MEC/IBGE

NOTA: (\*) Estimativas (IPEA)

Observa-se desde logo que estão ocorrendo dois fenômenos com a expansão do ensino de 1º grau; uma redução geral no seu ritmo nestes últimos anos e uma queda no nível de atendimento, paradoxalmente, nas regiões mais desenvolvidas.

O primeiro não é de surpreender, dado que se alcançam níveis elevados de escolarização nas cidades o que faria cair naturalmente a taxa de expansão ao nível do crescimento vegetativo da população de 7-10 anos.

Não obstante essa regra geral, preocupa o fato de, nas áreas mais desenvolvidas, estar se afigurando um agravamento do déficit de escolarização. Embora não se disponham dados empíricos, é possível atribuir este fenômeno às seguintes condições:

- a) o número de crianças em situação de pobreza absoluta é muito grande e, mesmo que haja oferta, elas não acorrem à escola;
- b) o volume de crianças não-escolarizadas ou com pouca escolaridade, proveniente de zonas rurais ou pequenas cidades que não conseguem reingressar na escola ao chegar às cidades maiores;
- c) escassez de oferta na periferia das zonas metropolitanas (constata-se o fato principalmente no Rio, São Paulo e Belo Horizonte).

Com efeito, observa-se que o crescimento das matrículas, nos últimos anos, vem apresentando uma estrutura diferente da dos anos sessenta. Enquanto se manteve ainda elevado o incremento relativo de oferta para as quatro últimas séries, mantém-se estável o volume de matrículas nas quatro primeiras.

QUADRO I.2  
BRASIL: MATRÍCULAS NO ENSINO DE 1º GRAU (PRIMÁRIO E GINASIAL)  
1965-1978  
(milhares de alunos)

NÍVEL DE ENSINO/SÉRIES	1965	1970	1974	1975	1978 <sup>(*)</sup>	Incremento no Período (%)			
						1970/65	1974/70	1975/74	1978/74
Ensino Primário ou 4 primeiras séries do Ensino de 1º Grau	9 923,2	12 812,0	14 009,2	13 925,8	14 001,8	29,1	9,3	-0,6	-0,1
Ensino Médio de 1º Ciclo ou 4 últimas séries do Ensino de 1º Grau	1 645,3	3 082,6	5 277,4	5 625,1	7 290,8	87,3	71,2	6,6	38,1
TOTAL	11 568,5	15 894,6	19 286,6	19 550,9	21 292,6	37,4	21,3	23,0	10,4

FONTE: SEEC/MEC

NOTA: (\*) Estimativas (IPEA)

Como se mencionou antes, estas tendências se devem parcialmente ao fato de não se poder, com os atuais padrões escolares, alcançar adequadamente os segmentos mais pobres e culturalmente deficientes das áreas urbanas. Mas também à difícil cobertura das zonas rurais mais rarefeitas pelos esquemas convencionais de expansão da rede física escolar.

Entretanto, cabe atribuir um efeito importante às estratégias de expansão adotadas com a implantação da reforma do ensino após 1972. Já nos primeiros anos, como se observa nas tabelas seguintes as matrículas "deslocam-se" das escolas primárias e cursos médios de 1º ciclo (ginásios) para as "escolas de 1º grau". E nestas, mais acentuadamente para as "quatro últimas séries". Além disso, enquanto as matrículas totais urbanas crescem em 5,1%, as rurais aumentam apenas 0,7%. Como resultado, os efetivos das quatro últimas séries urbanas podem apresentar um aumento de 19,3% contra um decréscimo de 2% no das quatro primeiras; e esta tendência se manterá em 1975, segundo os dados preliminares que comecem a ser divulgados.

Este primeiro exame dos dados revela uma tendência a um processo recessivo na distribuição de oportunidades educacionais, apesar e mesmo por causa do elevado aumento global nas matrículas.

Primeiramente, como já se mencionou, as crianças dos grupos mais pobres, nas periferias urbanas, têm dificuldades em seu acesso aos programas escolares. Estes são concebidos para atender candidatos com um dado grau de maturidade psico-motora, afetiva e portadores de certo acervo cognitivo e linguístico, só alcançável nas condições sócio-culturais dos estratos médios e superiores. Em consequência aquelas crianças tendem a não acompanhar os programas de ensino-aprendizagem de 1.ª série, abandonando-as durante o ano, ou sendo reprovados ao final, para retornar no ano seguinte.

TABELA  
BRASIL: ESTRUTURA DA MATRÍCULA NO ENSINO DE 1º GRAU  
EM 1973/74, SEGUNDO TIPOS DE ESCOLA E LOCALIZAÇÃO  
(Milhares de alunos)

QUADRO 1.3

TIPOS DE ESCOLAS	1973			1974		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Escolas Primárias	10 982,7	5 808,5	5 174,2	8 341,1	3 472,5	4 868,6
- com 1 sala de aula	4 353,2	457,1	3 896,1	4 251,4	389,5	3 861,9
- com 2 e mais salas	6 629,5	5 351,4	1 278,1	4 089,7	3 083,0	1 006,7
Cursos Médios de 1º Ciclo	2 831,8	2 799,4	32,4	1 754,1	1 731,1	23,0
Escolas de 1º Grau	4 758,7	4 566,9	191,8	9 192,2	8 646,2	546,0
- Quatro primeiras séries	3 242,9	3 083,2	159,7	5 724,4	5 265,9	458,5
- Quatro últ. séries	1 515,8	1 483,7	32,1	3 467,8	3 380,3	87,5
TOTAL	18 573,2	13 174,8	5 398,4	19 287,4	13 849,8	5 437,6
Agregação:						
Primário/Quatro Primeiras	14 225,6	8 891,7	5 333,9	14 065,5	8 738,4	5 327,1
Ginasial/Quatro Últimas	4 347,6	4 283,1	64,5	5 221,9	5 111,4	110,5

FONTE: SEEC/MEC

As unidades escolares que os atendem são em geral pequenas e contam com um corpo docente reduzido, geralmente pouco qualificado ou experiente e de grande rotatividade (a lotação em escolas de subúrbio é provisória e evitada pelos professores). Ha

BRASIL: ESTRUTURA DA MATRÍCULA NO ENSINO DE 1º GRAU EM 1973/74  
SEGUNDO TIPOS DE ESCOLA E LOCALIZAÇÃO

TIPOS DE ESCOLAS	(em percentuais)					
	1973			1974		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
Escolas Primárias	<u>59,1</u>	<u>44,1</u>	<u>95,8</u>	<u>43,2</u>	<u>25,1</u>	<u>89,6</u>
- Com uma Sala de Aula	23,4	3,5	72,2	22,0	2,8	71,0
- Com duas e mais Salas de Aula	35,7	40,6	23,6	21,2	22,3	18,6
Cursos Médios de 1º Ciclo	<u>15,2</u>	<u>21,2</u>	<u>0,6</u>	<u>9,1</u>	<u>12,5</u>	<u>0,4</u>
Escolas de 1º Grau	<u>25,6</u>	<u>34,7</u>	<u>3,6</u>	<u>47,7</u>	<u>62,4</u>	<u>10,0</u>
- Quatro primeiras séries	17,4	23,4	3,0	29,7	38,0	8,4
- Quatro últimas séries	8,2	11,3	0,6	18,0	24,4	1,6
TOTAL	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>
Agregação						
- Primário/quatro primeiras Séries	76,6	67,5	98,8	73,0	63,1	98,0
- Ginásial/quatro últimas séries	23,4	32,5	1,2	27,0	36,9	2,0

BRASIL: ENSINO DE 1º GRAU; MAGNITUDE DA REDISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS  
ENTRE OS TIPOS DE ESCOLAS 1973 - 1974

TIPOS DE ESCOLA	VARIAÇÃO NO VOLUME DE MATRÍCULAS			VARIAÇÃO RELATIVA (%)		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbana	Rural
Escolas Primárias	<u>-2 641,6</u>	<u>-2 336,0</u>	<u>-305,6</u>	<u>-24,0</u>	<u>-40,2</u>	<u>-6,0</u>
- Com 1 sala de aula	-101,8	-67,6	-34,2	-2,3	-14,8	-0,9
- Com 2 e mais salas	-2 539,8	-2 268,4	-271,4	-38,3	-42,4	-21,2
Cursos Médios de 1º Ciclo	<u>-1 077,7</u>	<u>-1 068,3</u>	<u>-9,4</u>	<u>-38,0</u>	<u>-38,1</u>	<u>-29,0</u>
Escolas de 1º Grau	<u>4 433,5</u>	<u>4 079,3</u>	<u>354,2</u>	<u>93,2</u>	<u>89,3</u>	<u>184,7</u>
- Quatro Primeiras Séries	2 481,5	2 182,7	298,8	76,5	70,8	187,1
- Quatro Últimas Séries	1 952,0	1 896,6	55,4	128,7	127,8	172,6
TOTAL	<u>714,2</u>	<u>675,0</u>	<u>39,2</u>	<u>3,8</u>	<u>5,1</u>	<u>0,7</u>
Agregação						
Primário/Quatro Primeiras	-160,1	-155,3	-6,8	-1,1	-1,7	-0,1
Ginásial/Quatro Últimas	874,3	938,8	46,0	20,1	22,0	71,3

vendo pouca capacidade e sendo elevado o número de turmas de primeira série - em consequência das reprovações e do reingresso de evadidos - reduzem-se ou eliminam-se as turmas de segunda série e seguintes, impossibilitando o prosseguimento da escolaridade para uma proporção significativa dos que conseguem aprovação na 1.<sup>a</sup> série. E se forma num ciclo repetitivo que culmina com o abandono da escola sem que se conclua o ensino primário.

Com a implantação da reforma, enfatizou-se a chamada "integração entre o ensino primário e ginásial, sob a alegação - em parte apenas correta - de que o objetivo maior seria estender a escolaridade às oito séries do 1.<sup>o</sup> grau". E grande parte do esforço de investimento em expansão da rede física, em capacitação de pessoal e em desenvolvimento de métodos de ensino dirigiu-se a este escopo. Nas cidades médias e grandes, concentram-se os esforços em construção, ampliação e reforma de escolas para atender ao resíduo de déficit de acesso às quatro últimas séries, que, aliás, vinha diminuindo sensivelmente desde os anos sessenta.

Dessa forma, dos cerca de 50% de ingressantes que alcançam concluir o ensino primário, cerca de apenas 80% (ou 40% dos ingressantes) alcançava a primeira série ginásial. Hoje, seguramente, a quase totalidade deve estar encontrando vagas nas quatro últimas séries.

Mas, ao que parece, isto estaria se dando às custas de uma redução do esforço (ou, o que seria pior, de desvio da capacidade instalada) para atender aos postulantes a vagas nas séries iniciais da escolarização obrigatória.

Ora, os grupos de renda média e alta residem em áreas geralmente dotadas de estabelecimentos de maior porte, outêm possibilidade de deslocar-se até as áreas melhor servidas de escolas. E as novas instalações tendem a ser localizadas em áreas de melhor infra-estrutura; e, ao que se saiba, não tem havido estudos sistemáticos para dirigir a expansão física às zonas periféricas ou para superar os problemas de localização escolar em áreas de

loteamentos irregulares, clandestinos ou pouco urbanizados. Demo do que naquelas não se configurará escassez de oferta, enquanto nestas o déficit vem, reconhecidamente, aumentado.

Assim aumenta a possibilidade de prosseguir estudos apos a quarta série, mas nao aumenta a de ingressar na primeira, nem a de progredir desta em diante. E isto transparece claramente nas estatísticas, que mostram tanto uma redução absoluta na matrícula na 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> séries, como no número de alunos com 7 e 8 anos de idade.

BRASIL: ENSINO DE 1º GRAU  
MATRÍCULAS NAS PRIMEIRAS SÉRIES  
(em milhares de alunos)

SÉRIES	1973	1974	1975
Primeira	6 290	6 227	6 155
Segunda	3 186	3 144	3 119
Terceira	2 494	2 533	2 523
Quarta	2 025	2 103	2 128

FONTE: SEEC/MEC

Algumas medidas têm sido tomadas para enfrentar esta situação: normas para evitar a instalação de escolas com apenas uma ou duas salas (em zonas urbanas, pelo menos), ampliação de escolas com capacidade saturada ou oferecendo mais de três turnos, treinamento de professores para as primeiras séries, desenvolvimento e testagem de novas metodologias de ensino e assim por diante. Entretanto, suspeita-se que a própria ênfase colocada na integração entre os antigos ensino primário e ginásial tenha tomado um lugar mais importante e, pois, absorvido mais recursos do

que essas medidas de combate à seletividade das primeiras séries básicas.

Um agravante seria a constatação de que o número de crianças matriculadas, com 7 e 8 anos, se mantém estagnado mesmo nas cidades, em uma proporção de cerca de 70% da população escolarizável urbana nessas idades, enquanto chega a cair, nas zonas rurais. Ora, mantidas as taxas de promoção entre essas primeiras séries, o número de concluintes dessa primeira "etapa" do ensino de 1º grau estaria crescendo muito pouco, permitindo que, com o aumento de vagas nas quintas séries e seguintes, aumentem suas chances de concluir o curso de 1º grau.

Aparentemente, isto constituiria um avanço na escolaridade; entretanto, pode estar mascarando o fato de que grande parte dos três quartos de crianças escolarizáveis que conseguem ingressar pela primeira vez na escola, não chega a ter acesso a estas oportunidades de prosseguir estudos até o final do 1º grau.

QUADRO 4  
BRASIL: ENSINO DE 1º GRAU  
MATRÍCULA INICIAL, POR IDADES SEGUNDO A LOCALIZAÇÃO  
1971 - 1974  
(em milhares de alunos)

ANOS DE IDADE	1971	ZONAS URBANAS E RURAIS			ZONAS URBANAS			
		1972	1973	1974	1971	1972	1973	1974
7	1 843,5	1 935,2	1 926,3	1 828,8	1 205,7	1 281,4	1 258,9	1 183,2
8	2 051,3	2 224,4	2 202,6	2 215,8	1 327,4	1 492,4	1 411,1	1 436,8
9	2 054,7	2 197,0	2 253,1	2 311,2	1 329,9	1 451,0	1 488,4	1 512,3
10	2 047,4	2 210,8	2 233,6	2 311,4	1 318,5	1 462,1	1 480,1	1 522,9
11 a 14	6 051,0	6 499,7	6 517,3	7 066,9	4 218,5	4 596,8	5 119,0	5 150,4
TOTAL (7 a 14)	14 047,9	15 067,1	15 132,9	15 734,1	9 401,0	10 283,7	10 757,5	10 805,6

FONTE: SEEC

Ademais, como se observa da evolução da matrícula por idades, esta queda na absorção dos candidatos em idade própria para ingresso confirma, de outra forma, que a expansão se faz realmente às custas da capacidade de ingresso. Pois, ainda que crescendo lentamente, a população de 7/8 anos vai sendo afetada em suas chances de acesso, deixando um déficit acumulativo da ordem de 600 mil a 800 mil crianças por ano sem escolarização.

Nas zonas rurais, hoje, percebe-se que já não é possível contar com uma elevação do atendimento pelas vias convencionais de expansão das estruturas escolares comuns. Em termos globais, a taxa de escolarização mal ultrapassa os 50% e, ainda assim, porque a população rural apresenta taxas muito baixas de crescimento (ou mesmo decresce, nas regiões mais desenvolvidas).

Contudo, o problema mais crucial está na incompatibilidade fundamental entre os padrões culturais e pedagógicos da escola urbana transplantada para o meio rural e as necessidades educativas da população.

No segmento mais dinâmico do meio rural - as áreas agropecuárias mais modernas do Sudeste e Sul - a questão é menos grave, na medida em que a população rural vem se servindo cada vez mais do aparato escolar das pequenas cidades e vilas. Neste caso, seus problemas se assemelham aos das populações urbanas pobres e tendem a ser resolvidos no contexto das políticas educacionais a elas destinadas.

Entretanto, no Norte-Nordeste e nas áreas de expansão recente, onde se fazem necessárias políticas explícitas de desenvolvimento rural, os modelos escolares de educação básica efetivamente não podem atender as demandas da população, visto que os recursos disponíveis nessas áreas não permitem implementar os padrões requeridos pelos planos de estudos concebidos para as zonas urbanas. Nem isso é desejável face às específicas necessidades socio-econômicas e culturais desses grupos.

Em face disso, vem sendo desenvolvidos estudos para equacionar estes problemas, por parte de um grupo especial de trabalho formado no MEC e com a participação do IPEA/SEPLAN e a cooperação técnica da UNESCO. Este grupo, em contato com as secretarias estaduais de educação dos estados do Nordeste, já encaminhou estudos para elaboração de programas educativos rurais para esta região, com a virtual utilização de recursos de crédito do Banco Mundial. Numa próxima etapa, estas ações deverão ser estendidas às regiões norte e, em particular, às áreas de ocupação recente na Amazônia e Centro-Oeste e, ainda, para áreas-problemas no centro-sul.

Ademais destes problemas de acessibilidade, verifica-se a permanência dos "clássicos" problemas de caráter endógeno, relacionados à qualidade dos currículos, do corpo docente e dos meios de instrução. E que, em realidade, estão na base destes problemas de adequação dos serviços escolares às necessidades da população.

A partir da reforma do ensino e, especialmente, nos últimos quatro anos, procurou-se atentar mais para os chamados problemas qualitativos, através de duas linhas de programação: a melhoria de currículos e métodos de ensino e a capacitação dos recursos humanos do sistema escolar.

Com a integração do ensino primário e ginásial, previa-se a introdução de mudanças na estrutura dos programas de ensino de modo a ajustar melhor a seleção e ordenação das matérias ao novo regime de seriação e organizar mais racionalmente a distribuição das atividades em áreas de estudo, disciplinas e práticas educativas. Isto, segundo a concepção vigente, deveria ser realizado através da instituição de comissões estaduais de planejamento curricular articulares com uma ação normativa dos Conselhos Estaduais de Educação, que deveriam orientar os estabelecimentos de ensino na formulação de seus planos curriculares específicos.

Duas ordens de problemas se geram a partir desta formulação, impedindo que se atacasse específica e eficazmente os velhos problemas de inadequação curricular. Em primeiro lugar, os Conselhos acabaram estabelecendo uma legislação casuística e de talhada que conduziu a uma rigidez muito acentuada dos quadros normativos em que se devem movimentar as administrações escolares. Ademais, as Comissões Estaduais de Currículo transformaram-se em centros de estudos com pouco contato efetivo com as unidades escolares e suas propostas em geral se mostram divorciadas das reais possibilidades e das necessidades das diferentes categorias de escolas do sistema. E as unidades de ensino se vêm manietadas pelo excesso de normas para elaborar seus planos de acordo com suas próprias necessidades.

Em segundo lugar, estes planos curriculares - a nível mais genérico das proposições das C.E.C. e a nível mais específico das regiões localidades e unidades de ensino - precisariam estar articulados operacional e metodologicamente com os programas de capacitação de pessoal e de desenvolvimento de métodos e técnicas de ensino. Entretanto, como estas ações são conduzidas a partir de projetos com recursos específicos para cada um e, de modo geral, sob administração centralizada para cada linha, aquela articulação não se dá. Difundem-se os modelos curriculares por um lado e com determinada orientação, preparam-se os planos de treinamento por outro e com orientação diversa. E os materiais didáticos e equipamentos são muitas vezes adquiridos à indústria sob especificações nem sempre coincidentes com as requeridas pelos planos de ensino.

Por outra parte, apesar de sucessivos intentos de articulação, inclusive através de um seminário em nível nacional entre as administrações estaduais de educação e as Universidades, não se conseguiu ainda harmonizar as transformações e os planos das Faculdades de Educação com os requerimentos de recursos humanos do sistema. De uma parte porque justamente a área da Educação

foi uma das que mais se expandiram no período recente, multiplicando-se escolas superiores isoladas que oferecem licenciaturas curtas e plenas em ramos saturados (Pedagogia, Letras, Estudos Sociais, etc.) e sob baixos padrões qualitativos; e, de outra, por que, intensificando-se a procura por serviços de treinamento intensivo, as escolas superiores não encontraram mecanismos que lhes permitisse oferecê-los de modo adequado e eficiente, reproduzindo cursos padronizados e não avaliados que terminam não atendendo às necessidades de atualização e aperfeiçoamento requeridos pelos planos de aperfeiçoamento do ensino. O que pode significar um elevado índice de perda ou de redundância dos investimentos realizados para melhorar a qualificação do pessoal docente e técnico-administrativo das escolas.

Finalmente, estas condições se associam com a elevação da centralização do sistema administrativo educacional. Não podem controlar a qualidade de seus recursos, ou sequer a sua disponibilidade e enfrentando-se com quadros normativos rígidos e detalhados, a direção dos estabelecimentos conta com muito pouca autonomia para poder planejar suas atividades e suas estruturas de ensino de acordo com as características específicas das populações a que devem atender. Além disso, centraliza-se também a direção na pessoa do diretor de escola sendo poucas as unidades que contam com uma equipe de administração adequadamente qualificada; apesar dos esforços realizados para treinar pessoal nessa área. Deste modo, inviabilizam-se as tentativas de aperfeiçoamento dos currículos e dos métodos de ensino, permanecendo os padrões tradicionais e rotineiros de planejamento escolar.

## ENSINO DE 2º GRAU

A larga polêmica e as oscilações da política e da programação governamental, em torno da questão da profissionalização e terminalidade neste nível de ensino elidiram a persistência dos problemas de qualidade da educação geral oferecida pelas escolas de segundo grau. Conquanto tenha havido uma notável expansão da oferta de matrículas em todo o país, mantém-se num alto grau de seletividade no ensino de 2º grau, à medida em que se acentua a segmentação das redes com o notável avanço qualitativo das escolas técnicas federais e de alguns colégios estaduais e particulares a manutenção de padrões educativos insuficientes nas escolas pequenas, nos cursos noturnos e nos estabelecimentos novos no interior do país e nas grandes cidades. Persiste a impropriedade dos programas e métodos de ensino para atender à clientela de idade mais alta já engajada na força-de-trabalho e a escassez de recursos docentes adequadamente formados e de instalações apropriadas, nas áreas interioranas de expansão recente. Necessidade de promover uma eficaz articulação e divisão de funções entre o ensino regular e supletivo no atendimento à clientela maior de 20 anos.

## 1. AS FUNÇÕES DO ENSINO DE 2º GRAU

Encontram-se explicitadas na Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, as funções manifestas atribuídas a esse grau de ensino em torno do escopo de formar integralmente o jovem de 15 a 17 anos: a) possibilitar a auto-realização; b) qualificar para o trabalho; e c) possibilitar o exercício consciente da cidadania.

A estrutura que se propôs nesta Lei, prevê duas partes no currículo: a educação geral e a formação especial, com a fundamentação de que, através desses dois segmentos, explorariam-se iam todas as habilidades, potencialmente e destrezas do jovem.

Concomitantemente, cabe-lhe ainda, através destas funções, conduzir esta formação em padrões de extensão e aprofundamento compatíveis com os que se estabeleçam como requisitos para a continuação de estudos em nível superior.

Entretanto, maior ênfase foi dada à função da profissionalização limitando indevidamente o alcance da proposta da formação especial; a legislação que deveria se seguir como regulamentadora da Lei de reforma deteve-se, acentuadamente, nos aspectos da qualificação para o trabalho relegando a segundo plano todas as demais funções. Foram aprovados os pareceres de nº 45/72 e o de nº 76/75, pelo Conselho Federal de Educação, fixando normas para as diversas habilitações profissionais, procurando este último, uma forma mais flexível para isso, sem entretanto mudar o enfoque predominante, quanto às respostas pretendidas do 2º Grau de Ensino.

A formação para o trabalho atende sem dúvida uma das necessidades do educando face a realidade sócio-econômica do Brasil, mas é também um processo instrumental no desenvolvimento integral de suas capacidades, no sentido de que, ao despertar e explorar suas destrezas e habilidades, estimula seu potencial de aprendizagem. Por isso não se pode reduzir o ensino de 2º grau, a uma forma "pragmática e utilitarista" de ensino como se faz ao

tratar isoladamente esse aspecto (a profissionalização para o jovem), como se fosse a finalidade última de educação média.

Desde outro ângulo, pretendeu-se que o ensino de 2º grau exerceria a função de, por meio da habilitação profissional, "desviar" para o mercado de trabalho parte dos contingentes de seus concluintes; supunha-se que, à falta de "terminalidade", eles não teriam outra alternativa senão procurar essa habilitação no ensino superior, contribuindo para aumentar a pressão para expandi-lo.

A estas funções declaradas e a este fim implícito, antepunha-se, contudo, o próprio quadro de funções efetivas do processo, engendrado ao longo de sua formação e que fora reforçado, de uma parte, pela notável expansão do sistema educacional na década de sessenta e, de outra parte, pelas características de evolução da sociedade brasileira, em especial no que se refere às limitações da estrutura de emprego e distribuição de renda.

De fato, o ensino médio de 2º ciclo tinha e manteve por função principal o preparo (e seleção) para o prosseguimento de estudos em nível superior; a formação de profissionais semi-qualificados para ocupações não-manuais ou burocráticas nos setores de comércio e serviços; a formação de professores para o ensino primário; e, em escala reduzida, a preparação, através de cursos industriais e agrícolas, de técnicos de nível médio para os segmentos mais avançados da estrutura ocupacional.

Não foi por acaso, pois, que, mesmo após cinco anos da aprovação da lei de reforma, não se tenha ainda conseguido implantar o novo sistema ao longo de toda a rede. Já que, tanto para os alunos e suas famílias, como para os dirigentes escolares, o que importa é a eficácia das escolas em face destas funções tradicionais e não os objetivos de profissionalização terminal impostos inicialmente pela política educacional, ou pela formulação ideal da Lei.

Tampouco corresponde este grau de ensino exatamente ao atendimento da população entre 15 e 17 anos; estes constituem apenas um terço do alunado de 2º grau e compreendem jovens geralmente procedentes de famílias de estratos médios e altos que não sofrem os efeitos de seletividade do ensino de 1º grau e alcançam o ensino médio em idade apropriada. O restante das matrículas é composto de jovens e adultos, grande parte dos quais já atuantes na sociedade e na força de trabalho, para quem o ensino de 2º grau constitui uma via de, pela certificação, poder atender a requisitos formais para o acesso a empregos em geral burocráticos melhor remunerados (sem que isso dependa do conteúdo do ensino) ou, ainda, de buscar o ensino superior.

Em parte devido, como se mencionou, à seletividade do ensino fundamental, mas em parte também pela escassez de oferta, apenas uma reduzida parcela da população-alvo (ainda que se admita a inclusão das faixas de 18 e 19 anos) é atendida pela rede

QUADRO 2.1  
BRASIL: ENSINO DE 2º GRAU  
POPULAÇÃO ESCOLARIZÁVEL (15-19 ANOS) E  
POPULAÇÃO ESCOLARIZADA (MATRÍCULA INÍCIO DO ANO)

ANO	POPULAÇÃO ESCOLARIZÁVEL (*)	POPULAÇÃO ESCOLARIZADA	%
1970	10 186,2	620,8	6,1
1971	10 599,2	698,1	6,6
1972	10 855,9	819,0	7,5
1973	11 157,6	924,3	8,3
1974	11 446,8	1 064,0	9,3
1975	11 785,9	1 223,6 (**)	10,4
1976	12 113,5	1 409,6 (**)	11,7
1977	12 452,9	1 622,4 (**)	13,0

FONTE: SEEC/MEC

NOTAS: (\*) Estimativas IBGE/CBED

(\*\*) Estimativas IPEA

De maneira ampla, porém, estas diferentes clientela têm um ponto em comum quanto às suas necessidades educativas: a extensão e aprofundamento de sua educação geral seja para o acesso à educação superior, seja como base para o acesso a distintas oportunidades de formação profissional e mobilidade ocupacional. E isto parece evidente e real apesar da consciência pouco clara que manifestam deste aspecto quando exprimem suas expectativas e aspirações. Tanto que obtiveram a melhor aceitação os esquemas combinados de ensino regular de 2º grau com preparatórios para o vestibular oferecidos pelos colégios particulares e, em alguns casos, seguido por escolas públicas.

Ao mesmo tempo, porém, nas cidades do interior e nos bairros e subúrbios das grandes cidades, coincidiam os interesses

das populações dos estratos médios e baixos com as estruturas oferecidas e suas reivindicações se dirigiram para a criação de cursos técnicos comerciais e cursos normais - aqueles geralmente no turno noturno - que lhes proporcionasse, simultaneamente, preparação para as ocupações burocráticas e certificação para um virtual acesso ao ensino superior.

Nas grandes cidades, parte dos candidatos ao ensino médio - em geral procedentes de famílias operárias ou de pequenos funcionários - optavam por um ensino realmente profissional, buscando as escolas técnicas. Entretanto, com a melhoria de seus padrões de ensino, em presença de elevado número de candidatos, estas unidades passaram a selecionar suas clientela em exames muito rigorosos; o que teve como efeito deslocar para cima o perfil sócio-econômico de seus alunos e, pois, a reduzir o número de concluintes que realmente aspiram profissionalizar-se. Como têm compromissos de atendimento a empresas e serviços públicos, essas escolas vêm sendo obrigadas a contingenciar o número de vagas de modo a acolher alunos de "status" mais baixo que efetivamente se dirijam ao mercado de trabalho, já que os outros dificilmente o farão devido a suas maiores chances de prosseguimento de estudos em nível superior.

A consistência destas observações pode ser confirmada pelo que está ocorrendo, após a reforma, com a expansão da suplência. Não poucos estabelecimentos que ofereciam cursos colegiais passaram a dedicar-se a um processo combinado de preparação para os exames de suplência de 2º grau e para os concursos vestibulares, captando a clientela do ensino médio regular - especialmente os do período noturno, e possivelmente com predominância dos estabelecimentos particulares. Como são onerosos estes "cursinhos" boa parte dos alunos de menor nível de renda ainda permanece nos cursos regulares públicos, embora seu escopo pessoal seja o mesmo.

Vê-se, pois, que o desafio colocado ao ensino de 2º grau não é apenas o de atender aos evidentes requerimentos de

educação técnica, mas igualmente oferecer outros componentes importantes de formação especial e, obviamente, aos objetivos de educação geral necessários para o cumprimento de diferentes funções em face das necessidades educativas das várias clientelas que os procuram.

O Parecer 76/75 do Conselho Federal de Educação, já mencionado, permite corrigir a tendência "pragmática e utilitarista" manifestada no seu Parecer nº 45/72, que definiu as habilitações plenas, ao afirmar que os três objetivos propostos para o 2º grau, visando a formação integral do aluno, "não são três finalidades justapostas, mas três aspectos de uma mesma educação integral, três ângulos de visão de um mesmo processo formador".

Mantém a função de oferecer a Educação Geral e a profissionalização, procurando, no entanto, situar mais claramente a formação para o trabalho, numa linha ampla que possa oferecer maiores oportunidades ao aluno, dentro de um mercado de trabalho indefinido e flutuante, como é na maior parte do Brasil.

## 2. EVOLUÇÃO RECENTE DA OFERTA

Conquanto não seja grande o contingente atendido seu crescimento tem sido notável. Até meados da década de sessenta, sua oferta concentrava-se nas cidades de médio e grande porte, expandindo-se depois, aceleradamente, para o interior, pelo menos nas regiões mais desenvolvidas do Centro-Sul.

Com as tentativas de implantação da reforma, a partir de 1972, evidenciaram-se, porém, deficiências estruturais. Na maior parte dos casos, os estabelecimentos se acomodam em instalações de escolas de 1º grau ou em prédios adaptados, com pouco equipamento e precárias bibliotecas. Desse modo, apesar do ímpeto com que se iniciaram os projetos de implantação pela instalação de novas unidades através de recursos dos Programas MEC/BIRD e MEC/USAID e pela ampliação ou reforma dos prédios existentes -

o ritmo de aumento nas matrículas tende a se reduzir sendo peque  
Dei x na a diversificação de oferta de cursos - proposta na eli - e, em  
muitos casos, meramente formal a sua conversão ao novo regime es  
colar de 2º grau.

Deve-se ressaltar, no entanto, que várias destas uni  
dades novas estão tornando disponíveis mais vagas em condições  
mais adequadas a partir de 1978-79 pelo menos nos centros urba-  
nos mais importantes. Além do que, a expansão dos cursos suple-  
tivos poderá absorver boa parte da demanda apresentada pela clien-  
tela de idade mais elevada, aliviando a pressão sobre a rede de  
ensino regular, e deslocando-a para um campo onde se podem tomar  
medidas não-convencionais.

Contudo, ainda há problemas de inadequação tanto da  
infra-estrutura como da organização escolar. O modo como se deu  
a expansão nos últimos dez anos levou a uma configuração extrema-  
mente heterogênea da rede de ensino. Num primeiro segmento mais  
bem organizado, situam-se 23 Escolas Técnicas Federais e cerca de  
duas dezenas de colégios técnicos estaduais (a que se acrescenta-  
riam os novos centros interescolares e escolas de 2º grau dos pro-  
gramas MEC/USAID e MEC/BIRD) e parte da rede privada de estabele-  
cimentos; num segundo nível, estariam os antigos colégios esta-  
duais situados nas capitais e cidades mais importantes e os colé-  
gios particulares de pequeno e médio porte; e, finalmente, algu-  
mas centenas do interior e nos bairros e subúrbios das grandes ci-  
dades.

De modo agregado pode observar-se que a diversifica-  
ção de cursos é reduzida - concentrando-se na oferta de um ou  
dois tipos de cursos - e predominam os estabelecimentos de peque-  
no porte, refletindo-se este fato na média de alunos por estabe-  
lecimentos de cada região.

Enquanto ao tipo de curso oferecido, verifica-se que  
o maior crescimento de oferta, que ocorria no ramo do ensino co-  
legial secundário (clássico e científico), deslocou-se mais for-

Deve-se ressaltar, no entanto, que varias destas unidades novas estão tornando disponíveis mais vagas em condições mais adequadas a partir de 1978-79 pelo menos nos centros urbanos mais importantes. Além do que, a expansão dos cursos supletivos poderá absorver boa parte da demanda apresentada pela clientela de idade mais elevada, aliviando a pressão sobre a rede de ensino regular, e deslocando-a para um campo onde se podem tomar medidas não-convencionais.

Contudo, ainda há problemas de inadequação tanto da infra-estrutura como da organização escolar. O modo como se deu a expansão nos últimos dez anos levou a uma configuração extremamente heterogênea da rede de ensino. Num primeiro segmento mais bem organizado, situam-se 23 Escolas Técnicas Federais e cerca de duas dezenas de colégios técnicos estaduais (a que se acrescentariam os novos centros interescolares e escolas de 2º grau dos programas MEC/USAID e MEC/BIRD) e parte da rede privada de estabelecimentos; num segundo nível, estariam os antigos colégios estaduais situados nas capitais e cidades mais importantes e os colégios particulares de pequeno e médio porte; e, finalmente, algumas centenas do interior e nos bairros e subúrbios das grandes cidades.

De modo agregado pode observar-se que a diversificação de cursos é reduzida - concentrando-se na oferta de um ou dois tipos de cursos - e predominam os estabelecimentos de pequeno porte, refletindo-se este fato na média de alunos por estabelecimentos de cada região.

Enquanto ao tipo de curso oferecido, verifica-se que o maior crescimento de oferta, que ocorria no ramo do ensino colegial secundário (clássico e científico), deslocou-se mais for-

temente para o ramo Comercial. No Industrial, se por um lado se pode atribuir uma parte do aumento às ampliações nas escolas técnicas federais e colégios estaduais reformados, por outro lado se admite que se trata de mera mudança de denominação, já que seus currículos oferecem apenas um número reduzido de horas de matérias realmente técnicas.

QUADRO 2.2  
BRASIL: ENSINO DE 2º GRAU  
ESTABELECIMENTOS, CURSOS E MATRÍCULAS POR REGIÃO  
1974

REGIÕES	NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS		NÚMERO DE CURSOS		MATRÍCULAS		ALUNOS POR CURSO	
	Públicos	Privados	Públicos	Privados	Pública	Privada	Pública	Privada
Norte	48	57	86	80	32 773	13 790	682	241
Nordeste	427	860	749	1 239	183 054	134 536	428	156
Sudeste	1 534	2 124	2 130	3 916	500 389	455 182	326	214
Sul	768	699	1 101	1 059	171 416	106 261	223	152
Centro-Oeste	200	113	376	159	57 233	26 894	286	238

Um fato a ser ressaltado, no entanto, é a clara tendência à redução de matrículas nos cursos normais. Duas razões principais podem ser invocadas para explicá-lo. A primeira é a de que grande parte destes cursos situavam-se nos estados do sudeste e sul, onde a procura por professores normalistas foi substituída pelo recrutamento de portadores de licenciatura de curta duração ou de habilitação para o magistério de 1º grau; o que fez reduzir-se o número de candidatos e, em muitos casos, transformar os antigos cursos normais em cursos de habilitação para ocupações terciárias (secretariado, auxiliar de administração, etc.). Outra é a de que, mesmo nos estados ainda carentes de professores

QUADRO 2.2  
BRASIL: ENSINO DE 2º GRAU  
ESTABELECIMENTOS, CURSOS E MATRÍCULAS POR REGIÃO  
1974

REGIÕES	NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS		NÚMERO DE CURSOS		MATRÍCULAS		ALUNOS POR CURSO	
	Públicos	Privados	Públicos	Privados	Pública	Privada	Pública	Privada
Norte	48	57	86	80	32 773	13 790	682	241
Nordeste	427	860	749	1 239	183 054	134 536	428	156
Sudeste	1 534	2 124	2 130	3 916	500 389	455 182	326	214
Sul	768	699	1 101	1 059	171 416	106 261	223	152
Centro-Oeste	200	113	376	159	57 233	26 894	286	238

Um fato a ser ressaltado, no entanto, é a clara tendência à redução de matrículas nos cursos normais. Duas razões principais podem ser invocadas para explicá-lo. A primeira é a de que grande parte destes cursos situavam-se nos estados do sudeste e sul, onde a procura por professores normalistas foi substituída pelo recrutamento de portadores de licenciatura de curta duração ou de habilitação para o magistério de 1º grau; o que fez reduzir-se o número de candidatos e, em muitos casos, transformar os antigos cursos normais em cursos de habilitação para ocupações terciárias (secretariado, auxiliar de administração, etc.). Outra é a de que, mesmo nos estados ainda carentes de professores

normalistas, estes cursos perderam prestígio e apoio com a predominância da orientação "profissionalista" que tende a preferir organizar cursos nas áreas industrial e terciária empresarial.

Deste modo, não obstante os esforços de implantação da reforma, a maior parte do aumento do volume de matrículas ainda se concentra nos ramos antigos colegial e comercial, enquanto o industrial e uma gama de habilitações novas ficam em segundo plano.

QUADRO 2.3  
BRASIL: ENSINO MÉDIO  
DISTRIBUIÇÃO DA VARIAÇÃO DE MATRÍCULAS  
SEGUNDO OS RAMOS DE ENSINO  
1960/65/70/74

	1960/65		1965/70		1970/74	
	(Milhares)	%	(Milhares)	%	(Milhares)	%
INCREMENTO TOTAL NOS RAMOS	241,9	100,0	489,3	100,0	647,1	100,0
Secundário	75,9	31,4	272,9	55,7	165,8	25,6
Comercial	40,6	16,8	92,2	18,8	256,5	39,6
Normal	104,9	43,4	93,0	19,0	-21,1	-3,3
Industrial	18,4	7,6	25,2	5,1	114,1	17,6
Agrícola	2,1	0,8	4,4	0,9	15,2	2,3
Outros	-	-	1,6	0,3	116,6	18,0

FONTE: SEEC

### 3. MUDANÇAS NA POLÍTICA DO 2º GRAU

A política de ensino de 2º grau, a partir da Lei nº 5 692, vem sofrendo oscilações mais ou menos grandes à medida em que se ensaiam diferentes modos de implantação de seus postula-

QUADRO 2.4  
BRASIL: ENSINO MÉDIO  
EVOLUÇÃO DE MATRÍCULA POR RAMOS DE ENSINO  
1960-1974

MATRÍCULAS EM MILHARES						
ANO	TOTAL (*)	SECUNDÁRIO	COMERCIAL	NORMAL	INDUSTRIAL	AGRÍCOLA
1960	267,2	113,6	81,3	64,8	5,9	1,6
1965	509,1	189,5	121,9	169,7	24,3	3,7
1970	1 003,4	462,4	219,1	262,7	49,5	8,1
1973	1 476,3	692,6	354,2	277,3	103,6	14,8
1974	1 650,5	628,2	475,6	241,6	163,6	23,3
ÍNDICE DE EXPANSÃO (1960 = 100)						
1960	100	100	100	100	100	100
1965	490	167	150	162	312	131
1970	276	307	169	305	739	406
1973	452	510	336	328	1 656	825
1974	518	453	484	272	2 673	1 356

FONTE: SEEC

NOTA : (\*) Diferença corresponde a outros tipos de cursos surgidos após 1965.

QUADRO 2.5  
BRASIL: ESCOLAS TÉCNICAS FEDERAIS  
MATRÍCULAS - 1977

---

NÚMERO DE ESCOLAS .....	23
NÚMERO DE CURSOS OFERECIDOS .....	29
MATRÍCULAS TOTAIS .....	54 701
 ÁREAS:	
Eletrotécnica/Eletrônica/Eletromecânica/Téc. Esp. Eletrotécnica .....	14 625
Mecânica/Metalúrgica/Téc. Esp. de Mecânica .....	8 985
Básico .....	8 350
Edificações .....	7 943
Telecomunicações .....	3 076
Estradas .....	2 807
Química .....	2 385

dos, notadamente dos que se referem aos seus objetivos profissionalizantes.

Inicialmente, havia uma esperança de que através da "gradatividade" - no tocante a prazos de vigências - e de arranjos organizacionais como a "intercomplementariedade", a "entrosagem" - "complementariedade" - no referente a meios materiais - se pudesse promover a conversão de toda a rede de escolas médias em um sistema de ensino profissional, regular e completo. Seu escopo seria oferecer, a longo prazo, apenas habilitações plenas.

Desde logo, porém, constaram-se duas restrições essenciais. Antes de mais nada, os investimentos requeridos mesmo para uma implantação através de centros interescolares, que atendessem a vários estabelecimentos na parte de formação especial não teriam viabilidade. Ademais, levar-se-ia muito tempo para formar os professores, instrutores e especialistas necessários para esta modalidade, enfrentando-se já de início, uma rigidez muito grande para obter, das escolas superiores, uma resposta adequada e eficiente. Sobretudo, porém, havia o problema da "demanda"; nem os jovens e suas famílias estariam interessados em obter uma formação terminal para dedicar-se a ocupações técnicas, nem a procura das empresas por estes profissionais seria tão grande a ponto de requerer um volume de oferta da magnitude que eventualmente seria colocada pelas dimensões atuais da rede.

Apesar das críticas constantes e, em geral, consistentes, esta linha continuou sendo seguida; vários programas de ampliação e melhoramento de escolas técnicas, de construção e equipamento de centros interescolares e colégios "integrados" ou "polivalentes" e de apoio à reformulação de colégios estaduais e municipais, foram desencadeados. Talvez, de um modo indireto, estas inversões venham a cobrir o aumento de demanda efetiva por técnicos nos próximos dez anos. Mesmo em boa parte dos concluintes opte pelo prosseguimento de estudos em nível superior e que um percentual razoável não venha a alcançar padrões adequados de formação profissional. Afinal está comprovado que há outros canais razoavelmente eficientes de capacitação profissional deste

nível, tanto nos sistemas SENAI e SENAC como nas próprias empresas ("mercados internos de trabalho").

Entretanto, com o Parecer 76/75 do CFE, abriu-se no va etapa de política, pela adoção do esquema das "habilitações básicas" e de uma complementação a elas, através de cursos "post-secundários", também de objetivos profissionais.

Contudo, durante estes seis anos de discussão este ve em foco apenas um dos lados da questão real. Embora o ensino médio ou de segundo grau tenha múltiplos objetivos, esse debate sobre profissionalização elidiu e até afastou o questionamento da qualidade da educação geral, que, afinal, é uma importante pré-condição da formação especial e responderia, em grande medida, pelo alcance de outros objetivos sociais, culturais, psicológicos e mesmo políticos desta área do sistema educativo.

Dir-se-à por certo que, ao equacionar as propostas curriculares dos cursos de habilitação básica se estará automática e necessariamente tocado na parte de educação geral. Não obstante, há uma questão de ênfase, ainda centrada no que é apenas uma parte da formação especial: a habilitação para o trabalho. E os esforços para implementar esta dimensão seguramente adiariam os que seriam necessários para alcançar uma rápida (e imprescindível) melhoria na educação geral e, pois, um adequado equilíbrio entre as diferentes funções da educação de 2º grau.

Subjacente à questão de objetivos, está a da estratégia de desenvolvimento dessa área. Sem dúvida, a opção pela política de "habilitações básicas" representa um significativo avanço na delimitação dos objetivos de formação para o trabalho; se a questão de ênfase for resolvida em prol de maior atenção aos objetivos sócio-culturais, restará desenhar estratégias de implantação que permitam atacar ao mesmo tempo ambas as frentes. Aí, pois, residirá o principal foco de indagação a respeito das possibilidades de expansão da rede atual de cursos de 2º grau.

## ENSINO SUPERIOR.

Constituindo um dos principais focos de preocupação para a política educacional do País, a educação superior enfrenta atualmente um de seus períodos mais críticos desde os primeiros movimentos para sua reestruturação na década de cinquenta. E com um fator agravante que é o seu porte atual, quando está atendendo cerca de um milhão de pessoas na função de ensino, procurando aperfeiçoar-se para atender às demandas pela geração de ciência e tecnologia e, ainda, sendo requisitada para prestar, mais intensivamente, serviços aos programas de desenvolvimento em várias áreas.

Ainda preso a uma longa tradição que limita grande parte de seu papel a mera formação profissional, o sistema de educação superior ainda é visto e avaliado principalmente pela função de ensino de terceiro grau, de onde uma parte da população egressaria para ocupar postos de trabalho supostamente mais exigentes de qualificação específica.

Não obstante, o próprio desenvolvimento vem lhe impondo novas atribuições e requerendo dele um papel mais ativo na criação e reprodução da cultura nacional, no esforço pela redução da dependência científico-tecnológica e na formação de uma consciência crítica nacional capaz de contribuir para a formulação de alternativas para o equacionamento e solução dos problemas nacionais.

### ESTRUTURA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Dado este momento de mudança - resultante aliás de um processo que vem desde o início dos anos sessenta - é necessário tornar mais explícito o modo como se deu o notável surto expansionista dos últimos quinze anos.

Em 1960, o país contava com apenas 24 universidades e pouco menos de 400 escolas superiores isoladas, que atendiam, em pequena variedade de cursos profissionais, respectivamente, 59,2 mil e 34,0 mil alunos; ou seja, cerca de 133 alunos por cem mil habitantes. O que configurava o quadro clássico de uma educação para as "elites" de um país em desenvolvimento, onde, pelo escasso grau de autonomia nacional, não se requer delas mais do que o exercício de papéis operativos de gestão dos assuntos sociais, fundamentados numa absorção a-crítica da Cultura e da Técnica gerada nos países metropolitanos.

Não obstante, no interior desse sistema, como em setores importantes da sociedade civil, crescia um movimento de crítica as suas estruturas e de esforços para sua transformação, já como reflexo das mudanças sensíveis por que passava o país com a aceleração do processo de industrialização e, especificamente, pelas acrescidas expectativas de mobilidade ocupacional e ascensão social colocadas pelos aumentados estratos médios urbanos.

Em consequência, ao mesmo tempo que se ampliavam as aspirações por maior autonomia nacional e se projetava na universidade um papel instrumental importante para sua conquista, cresciam as pressões daqueles estratos para ampliar seu acesso justamente às funções tradicionais que o ensino superior desempenhava. E esta contradição marcará fortemente o processo expansionista que se desencadeia neste início de década e que eclodirá na outorga da reforma universitária de 1967/68.

Embora colocando como paradigma a universidade, a legislação e as políticas de ensino superior admitirão a organização de escolas isoladas como uma alternativa praticamente igual de expansão da oferta de ensino. Nesta época, o alunado ainda se distribuía de modo mais ou menos semelhante ao de oito anos antes; cerca de 158 mil estudantes em universidades de 120 mil nessas escolas.

A partir daí, mesmo solicitando às instituições universitárias uma utilização intensiva de sua capacidade e tentando prover-lhes de recursos para novas contratações de docentes, as matrículas nestas unidades irão se tornando minoritária; em 1975, elas abrigarão 425,9 mil alunos, enquanto as escolas isoladas darão ingresso a cerca de 520 mil em mais de oitocentos estabelecimentos, dando nova configuração ao sistema.

Deste modo, em 1977, a população estudantil superior estará beirando um milhão de pessoas, em 64 instituições reconhecidas legalmente como universidades e outras 820 escolas superiores isoladas. Às primeiras se propõe uma tríplice função: promover o ensino, a pesquisa e a extensão; o que deveria ser cumprido através de programas de formação iniciados em ciclos básicos comuns a cada grande área de conhecimento e complementados em ciclos profissionais diversificados; de programas de estudos pós-graduados associados à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico; e de uma contínua interação entre os currículos regulares e atividades de serviços, estudos e formação continuada junto às comunidades sociais envolventes da instituição. Ademais sua estrutura acadêmica assentar-se-ia no regime de créditos (favorecendo uma educação diversificada e multidisciplinar) e na organização departamental do ensino e pesquisa.

Contudo, a implantação desta estrutura tem sido lenta na maioria das universidades, mesmo nas oficiais; e praticamente nenhuma na absoluta maioria dos estabelecimentos não-universitários. Dentre estes, apenas se podem mencionar como enquadrados no modelo algumas escolas superiores especializadas na área das ciências da saúde e biológicas, das ciências agrárias, geralmente federais ou estaduais e poucas particulares.

Evidentemente, tornaram-se incompatíveis os objetivos adotados de promover uma reforma em profundidade e, ao mesmo tempo expandir as matrículas em tal magnitude. E a partir de 1974 procurou-se firmar uma nova orientação, no sentido de con-

solidar o subsistema universitário e ordenar o crescimento do subsistema de estabelecimentos isolados.

Neste último período, já com um índice de cobertura da ordem de 1 068 alunos para cem mil habitantes (1977), a relação Demanda (inscritos nos vestibulares) e Oferta (número de vagas oferecidas para ingresso) era da ordem de 4,8 nas universidades e de 2,0 nos estabelecimentos isolados. Entretanto, com sensíveis diferenças regionais; no Nordeste - onde aquelas oferecem 68% das matrículas - e no Centro Oeste, a relação Demanda/Oferta chega a ser maior que 6,0, enquanto no Sudeste é de 5,0 e no Sul - onde as universidades suportam 55% do alunado - e inferior a 3,0.

Isto revela, embora parcialmente, que a educação universitária ainda é bastante seletiva; e que, em realidade, a ampliação do acesso se deu através da extraordinária proliferação de escolas profissionais superiores ocorrida precisamente na região mais desenvolvida do país, o Sudeste. Aqui, apenas 27,6% do alunado se encontra em universidades (entre elas cinco dentre as dez maiores do país); cerca de 440 mil estudantes, dos seiscentos mil matriculados, frequentam instituições não-universitárias, geralmente em cursos das áreas de ciências humanas, letras e artes, onde a relação Demanda/Oferta é de 2,4, ministrados em períodos noturno ou vespertino, com professores em tempo parcial e com pouca qualificação docente (menos de 30% com pós-graduação, num conjunto afetado pela elevada presença de mestres e doutores das escolas especializadas oficiais).

Deve-se levar em conta, porém, que esta categorização simplificada, entre universidades e escolas isoladas é utilizada apenas porque há uma limitação de informações estatísticas. Em realidade, a segmentação do sistema transcende esta classificação. Na Região Sul, por exemplo, há pouco mais de 90 mil alunos em universidades e de 75 mil em escolas isoladas. Não obstante, estas mantêm um vínculo muito forte com aquelas; sendo

originária das estruturas culturais do ensino superior do Rio Grande do Sul a concepção de distritos geo-educacionais, onde os estabelecimentos isolados se vinculam a uma instituição mais desenvolvida e estruturam processos de intercâmbio, ajuda mútua e de ações comunitárias, a partir da cooperação entre as escolas.

Esta concepção de educação superior é distinta da que predomina no interior de São Paulo, Minas Gerais e nas Regiões Metropolitanas do Sudeste. Ao lado das unidades articuladas pela Universidade Estadual de São Paulo (UNESP), entre as quais se encontram escolas de alto padrão acadêmico, multiplicam-se estabelecimentos de ensino de finalidades predominantemente comerciais, tal como em algumas regiões do interior mineiro, ou em São Paulo, Rio e Belo Horizonte.

Do mesmo modo, devido ao formalismo da legislação relativa ao reconhecimento de universidades, vários conglomerados de faculdades profissionais adotam esta denominação, na medida em que preenchem as condições de patrimônio comum, administração central autônoma, E mesmo algumas universidades tradicionais mantêm cursos de baixo padrão ou sujeitos a forte instabilidade, em seus padrões de ensino, que não se podem comparar a cursos de elevado nível acadêmico, de graduação e pós-graduação coexistentes nas mesmas instituições.

Enquanto isso, no Nordeste, onde há poucas instituições não-universitárias e o sistema de ensino elementar é mais seletivo, as universidades - notadamente as federais - têm mostrado um desenvolvimento razoável, embora quantitativamente menos expressivo. E deve-se notar que estes resultados são devidos muito mais às chamadas "novas" universidades do que às tradicionais de maior porte. E algo semelhante poderá ocorrer, havendo apoio adequado, no Pará e Centro-Oeste, onde grande parte das exigências de desenvolvimento da educação superior assentará quase exclusivamente nas Universidades Federais.

Daí que não possam estabelecer normas homogêneas para tentar resolver os diferentes problemas dos vários estamentos em que se estruturou a educação superior brasileira após este período de expansão muito rápida. Como tampouco tem sido eficaz o conjunto de medidas casuísticas a que se viu compelida a administração do setor, a medida em que foram emergindo os problemas nestes últimos anos. Será essencial reconhecer e identificar claramente as funções, estruturas de ação e a dinâmica de desenvolvimento de cada um destes estamentos, para tomar medidas adequadas a cada qual.

QUADRO Nº 02

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO CORPO DOCENTE, SEGUNDO O REGIME DE TRABALHO E O NÍVEL DE QUALIFICAÇÃO - 1972 E 1977

ANOS REGIÕES	1972							1977 <sup>(*)</sup>						
	T.I.	T.P.	S/Grad.	Aperf.e/ ou Esp.	Mest.	Dout.	Total	T.I.	T.P.	S/Grad.	Aperf.e/ ou Esp.	Mest.	Dout.	Total
Norte	194	1 143	899	388	20	30	1 337	567	2 312	1 684	845	185	165	2 879
Nordeste	1 308	7 701	5 083	2 822	566	538	9 009	3 393	11 018	6 726	5 125	1 685	875	14 411
Sudeste	6 429	27 883	17 447	9 635	2 759	4 471	34 312	8 872	43 962	23 978	13 663	7 633	7 560	52 834
Sul	1 633	9 668	4 987	5 095	631	588	11 301	3 490	13 188	7 977	5 639	1 686	1 376	16 678
Centro-Oeste	594	1 725	822	1 031	268	198	2 319	2 031	4 613	3 397	920	681	1 646	6 644
BRASIL	10 158	48 120	29 238	18 971	4 244	5 825	58 278	19 857	73 762	43 589	26 192	11 870	11 622	93 446

FONTE: SEEC/MEC - Estatísticas da Educação Nacional

CODEAC/DAU/MEC - Relatório Anual - 1975

NOTA : (\*) Dados Projetados.

QUADRO Nº 01

ENSINO SUPERIOR: CONCLUINTES 2º GRAU, VAGAS, INSCRITOS, INGRESSO, MATRÍCULAS

	CONCLUINTES 2º GRAU	TAXA DE CRESCI MENTO	VAGAS	TAXA DE CRESCI MENTO	INSCRITOS	TAXA DE CRESCI MENTO	INGRESSOS	TAXA DE CRESCI MENTO	MATRÍCULAS	TAXA DE CRESCI MENTO
1964	95 417		56 446		97 481		43 458		142 386	
		59,1		43,4		87,9		51,9		49,5
1967	151 795		80 915		183 150		66 001		212 882	
1968	175 075		88 558		214 996		75 639		278 295	
		88,4		218,7		146,7		204,1		191,5
1973	329 851		282 333		530 354		230 043		811 237	
1974	358 891		309 448		614 805		244 185		897 200	
		27,6		27,2		96,8		29,4		18,9
1977	457 775		393 560		1 210 112		316 016		1 013 000	

FONTE: SEEC/MEC/CODEAC/DAU/MEC

QUADRO Nº 03  
ENSINO SUPERIOR: ESTABELECIMENTOS DE ENSINO, MATRÍCULAS PÚBLICAS  
E PRIVADAS

	UNIVERSIDADES	EST. ISOLADOS E FEDERAÇÃO	TOTAL	MATRÍCULAS PÚBLICAS	MATRÍCULAS PRIVADAS	TOTAL
1968	41	397	438	151 657	126 638	278 295
1969	45	510	555	185 060	157 826	342 886
1970	49	554	603	210 613	214 865	425 478
1971	52	603	655	252 263	309 134	561 397
1972	53	672	725	278 411	409 971	688 382
1973	57	740	797	317 008	494 229	811 237
1974	59	791	848	346 672	550 528	897 200
1975	59	818	877	368 635	576 199	944 834
1976	63	822	855	383 000 <sup>(*)</sup>	597 000 <sup>(*)</sup>	980 000 <sup>(*)</sup>
1977	64	827	891	398 000 <sup>(*)</sup>	615 000 <sup>(*)</sup>	1 013 000 <sup>(*)</sup>

FONTE: CODEAC/DAU/MEC

NOTA : (\*) Dados projetados

## AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Nos últimos quinze anos é possível distinguir três fases mais ou menos distintas no direcionamento das políticas de ensino superior no Brasil:

a - relativa contenção - que se estende até o ano de 1967 - no qual se constata um aumento substancial da demanda e um moderado crescimento da oferta;

b - expansão - de 1968 a fins de 1973 - no qual se admite e estimula um notável crescimento da demanda e da oferta;

c - contenção - que se esboçou a partir de fins de 1973 e persiste até hoje - no qual vem se procurando reter o crescimento de vagas e a instalação de novas escolas e cursos.

Nesta última fase, frente ao recrudescimento de problemas estruturais das universidades e do sentido que tomou a expansão através de escolas isoladas, procurou-se reorientar a política de ensino superior, em duas linhas estratégicas básicas: o fortalecimento do sistema universitário e a melhoria da qualidade do ensino - através de um aperfeiçoamento dos métodos de gestão da área.

Partiu-se da constatação de que a maioria das novas escolas isoladas não alcançava os padrões de ensino colocados como paradigma pelas universidades; ademais considerava-se que isto poderia comprometer os resultados esperados do ensino superior, notadamente quanto ao nível da formação profissional. Em consequência, restaria preservar e elevar os padrões de desempenho das universidades - especialmente as federais - e, na medida do possível, oferecer algum apoio técnico às instituições isoladas.

Nessa linha, procurou-se implementar o programa de construção e equipamento dos campi universitários, melhorar e regulamentar a carreira discente, consolidar as funções de pós-graduação e pesquisa e estimular a de extensão e proporcionar um quadro normativo adequado para ordenação dos planos de ensino e da graduação acadêmica.

Em complemento, buscou-se reter o processo de expansão de escolas isoladas e de implantação de novos cursos, através de adoção de normas e procedimentos mais rígidos de reconhecimento e autorização no CFE.

A melhoria da qualidade do ensino concretiza-se inicialmente com a implantação do Plano Nacional de Pós-Graduação, visando à qualificação dos docentes e a institucionalização da Pós-Graduação para incentivar a pesquisa fundamental e aplicada; e através de medidas de apoio à carreira docente e à integração Universidade-Comunidade.

O aperfeiçoamento dos métodos de gestão administrativa foi perseguido mediante ações que visavam conseguir que a administração universitária alcançasse um nível gerencial capaz de estabelecer melhor articulação dos recursos disponíveis para otimizar, quantitativa e qualitativamente, o uso dos fatores de produção existentes. Nessa linha, tomaram-se medidas com o intuito de institucionalizar o processo de planejamento, desenvolver os sistemas de informação e aperfeiçoar os esquemas de previsão e gestão de recursos financeiros.

## OS PROBLEMAS PRINCIPAIS

A despeito do conjunto de medidas que vem sendo tomadas, ressentem-se o sistema de alguns problemas cruciais. Isto porque crescimento tão expressivo como o verificado, se por um lado atendeu à pressão de alguns grupos médios urbanos por maior oferta de serviços educacionais de terceiro grau, por outro acar

retou distorções que de certa forma vieram a comprometer a estrutura e a qualidade do sistema.

Pois não obstante o acentuado aumento do número de escolas e de vagas em cidades de pequeno e médio porte (interiorização do ensino) e democratização do acesso foi menor do que a esperada; na realidade os novos estratos populacionais que tiveram acesso ao ensino de terceiro grau obtiveram serviços de mais baixo padrão e com dispêndio pessoal mais alto. De qualquer forma, convém ressaltar que este é um problema que em grande parte transcende ao âmbito específico do ensino superior e do sistema educacional, já que os estudos indicam que a origem social é o determinante mais significativo da quantidade e da qualidade da escolarização que uma pessoa pode acumular.

Ainda como consequência da política de expansão, o ensino ministrado - notadamente no setor privado do sistema, que foi o que mais cresceu no período, oferecendo atualmente 65% do total das matrículas e 73% das vagas - vem sendo questionado quanto a sua qualidade.

Em realidade, não se pode generalizar com relação a "queda na qualidade do ensino superior". Ao contrário, várias universidades, especialmente entre as federais e as pontifícias apresentam notáveis progressos na qualificação e regime de trabalho do corpo docente, na adoção em alguns cursos de novos planos de estudos e de melhores métodos de ensino e na disponibilidade de instalações, equipamentos e bibliotecas. Entretanto, mesmo nas universidades, a política de expansão adotada no início da década determinou o crescimento de outros cursos tanto na área de humanidades como em alguns ramos não tradicionais das ciências exatas e tecnologia, sem que tivesse havido efetiva melhoria nos recursos para eles disponíveis. Aí talvez se possa localizar a ocorrência de expansão com padrões qualitativos insatisfatórios.

Ademais, grande parte dos estabelecimentos de pequeno porte, responsáveis por uma atomização nem sempre desejável a nível de ensino superior, e que representavam, em 1976, 88%

do total de estabelecimentos, funcionam em regime de tempo parcial (frequentemente em horário noturno), ocupando prédios alugados (construídos e mantidos para atender a outras finalidades), carentes de bibliotecas e laboratórios adequados e utilizando-se de corpo docente não qualificado e em tempo parcial de dedicação ao ensino, ausentes de quaisquer esforços significativos de pesquisa e extensão.

Por sua vez, como assinalado, continuam predominando os objetivos de ensino profissionalizante em detrimento das funções de pesquisa e extensão. Esse fato, aliado ao excessivo crescimento na área de humanidades - área que conta com maior número de vagas ociosas, vagas estas em número de 74 000 para o sistema como um todo em 1977 de um total de 463 000 ofertadas - vem produzindo oferta distanciada do perfil ocupacional do país, determinando que grande número de graduados não encontrem ocupações compatíveis com a formação recebida. Dessa forma independente dos esforços que vêm sendo empreendidos, o sistema apresenta distorções quanto ao desempenho de suas funções de ensino, pesquisa e extensão bem como de ajuste adequado da formação de profissionais com as necessidades do mercado de trabalho.

Entretanto equacionar tais problemas torna-se difícil, na medida em que o sistema universitário está sujeito a uma excessiva rigidez administrativa acionada por um excesso de normas e dispositivos de difícil interpretação.

Por outro lado, cabe salientar que apesar dos esforços do DAU os critérios e procedimentos de distribuição dos recursos financeiros às IES são ainda inadequados e o controle e a avaliação da sua aplicação é deficiente. Constata-se que o problema do financiamento do ensino superior deveria ser colocado em debate mais amplo e aprofundado, pois apesar de sua inegável conotação política tem sido tratado sob critérios conjunturais e sob uma ótica limitada.

As instituições federais têm-se manifestado preocupadas com uma redução paulatina do valor real de suas dotações de custeio. Com efeito, o aumento nos gastos com o programa é composto, em parcela importante, pelos investimentos em construção e equipamento dos "campi" e na qualificação do corpo docente através do PNPQ. As atividades de pesquisa e pós-graduação, inclusive, são financiadas por várias agências governamentais (CAPES, FINEP, CNPq, etc.) e privadas, fugindo sua previsão e controle às IES. Nestas condições, ainda quando vigente, em termos formais, o princípio de autonomia da universidade, ele não pode realizar-se em seus termos operacionais, já que dependeria da unidade e domínio do seu próprio orçamento.

O conjunto de instituições privadas, a sua vez apresenta problemas bastante diversificados, correspondentes à sua própria heterogeneidade. Como se mencionou atrás, tanto quanto há estabelecimentos de grande e médio porte, atendendo clientela afluentes que se permitem pagar cursos de qualificação acadêmica mais ou menos elevada e conservando boa situação econômico-financeira, há uma grande quantidade de estabelecimentos no interior do país em precárias condições de subsistência. Apesar dos baixos salários (pagos por horas-aula) e da escassa disponibilidade de meios institucionais, seus custos de manutenção e seus encargos de investimentos real mal podem ser cobertos pelas receitas de anuidade; em consequência, sua qualificação não pode se elevar, fazendo-se perder competitividade, fechando, portanto, um círculo vicioso de estagnação.

Tais são, de maneira geral os principais problemas com que vem se defrontando o ensino superior brasileiro. Inúmeras medidas foram tomadas com o intuito de corrigir várias das distorções verificadas; contudo persiste, em função da própria complexidade da área, muito a ser feito. Por outro lado, há se ter em vista que quaisquer alternativas de política só poderão ser consideradas válidas a partir de reflexões sobre o sistema de ensino superior e os processos que nele se desenvolvem, sobre seus objetivos e toda a dinâmica social, sobre a sua estrutura e organização e todos os interesses envolvidos.

## PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL

A história da pós-graduação no Brasil é recente. Até 1960, praticamente inexisteriam cursos de pós-graduação, sendo que sua doutrina começou a ser melhor delineada somente a partir da Lei de Diretrizes e Bases de 1961. Em verdade, antes dessa data, a pós-graduação só pode ser considerada de existente em virtude do título de doutor que era concedido por várias universidades pela apresentação de um trabalho de tese e que interessava àqueles que seguiam a carreira acadêmica. Foi somente a partir de 1965 mediante o Parecer nº 977 que o CFE definiu as bases para uma conceituação mais explícita do que se deveria entender por pós-graduação; em 1968, segundo o Parecer nº 77, fixaram-se as normas para credenciamento dos programas e, em 1970, por meio do Decreto nº 67.350, dispôs-se sobre a implantação de Centros Regionais de Pós-Graduação com vistas a evitar dispersão de recursos humanos e materiais. Finalmente, em 1974, criou-se o Conselho Nacional de Pós-Graduação incumbido de elaborar o I Plano Nacional de Pós-Graduação, aprovado em novembro de 1974, para o período de 1975/79.

### EVOLUÇÃO RECENTE DE PÓS-GRADUAÇÃO

Em 1966, havia no Brasil 33 cursos de Mestrado e Doutorado, mais da metade concentrado na área de Ciências Exatas e de Engenharia. De 1967 a 1971, houve um vertiginoso crescimento do sistema, atingindo um total de 329 cursos, sendo 231 mestrados e 98 doutorados. Apenas a título de exemplo, para que se tenha idéia da expansão, somente em 1971, foram iniciados 93 cursos de mestrado e 41 de doutorado. O Sistema continuou crescendo, chegando ao final de 1977 com 822 cursos funcionando, sendo que São Paulo e Rio de Janeiro abrigavam 69% do total dos mesmos.

TABELA Nº 01  
PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL - 1977  
Nº DE CURSOS MESTRADO E DOUTORADO POR  
REGIÃO GEOGRÁFICA

ANO DE INÍCIO E NÍVEL ÁREA GEOGRÁFICA	TOTAL GERAL DE CURSOS EM 1977			
	M	D	TOTAL	%
Norte	3	2	5	0,6
Nordeste	75	2	77	9,3
Sudeste - RJ	132	47	179	21,8
Sudeste - MG	48	13	61	7,4
Sudeste - SP	247	141	388	47,2
Sul	79	7	86	10,5
Centro-Oeste	25	1	26	3,2
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>609</b>	<b>213</b>	<b>822</b>	

FONTE: MEC/CAPES

Por sua vez, a distribuição desses cursos por áreas de conhecimento permite constatar que a maior concentração ocorre na área de Programas de Saúde (19%) seguida pela de Ciências Exatas (17%) e Ciências Sociais (7,0%). Se por um lado o crescimento registrado foi expressivo, por outro acarretou problemas de credenciamento desses cursos, visto que tal do total dos programas oferecidos em 1977, apenas 42% eram credenciados pelo CFE.

TABELA Nº 02  
PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL - 1977  
TOTAL DE CURSOS E CURSOS CREDENCIADOS POR ÁREA DE CONHECIMENTO  
SEGUNDO NÍVEL E PERCENTUAL

ÁREA DE CONHECIMENTO	NÍVEL E PERCENTUAL		TOTAL POR NÍVEL		TOTAL GERAL		CURSOS CREDENCIADOS (EM 31.12.1977)			
	M	D	Nº de Cursos	% Sobre o Nº de Cursos	M	D	Nº Total de Cursos	% Sobre o Total de Cursos		
Educação	24	4	28	3,41	10	-	10	35,71		
Ciências Exatas	93	45	138	16,80	39	20	59	42,75		
Ciências Biológicas	61	31	92	11,20	37	23	60	65,22		
Ciências Sociais	73	18	91	11,07	19	2	21	23,08		
Profissões Técnicas (Engenharia)	76	29	105	12,77	35	11	46	43,81		
Profissões da Saúde	118	39	157	19,10	59	30	89	56,60		
Profissões Sociais	43	15	58	7,05	8	1	9	15,52		
Profissões Agro-Industriais	77	11	88	10,70	23	5	28	31,82		
Letras e Linguística	43	21	64	7,78	17	8	25	39,06		
Artes	1	-	1	0,12	-	-	-	42,21		
<b>TOTAL</b>	<b>609</b>	<b>213</b>	<b>822</b>	<b>100,00</b>	<b>247</b>	<b>100</b>	<b>347</b>	<b>42,21</b>		

FORTE: CAPES

Com relação à dependência administrativa das instituições responsáveis pelos programas de pós-graduação constava-se em 1977 que o subsistema federal era responsável por 51,4% dos programas seguido pelo subsistema estadual com 37,1% e do particular com apenas 11,5% de participação. A diminuta participação do subsistema particular na manutenção de programas de pós-graduação está correlacionada à grande escassez de recursos materiais e humanos com que se defronta este subsistema e às características assumidas pelo processo de expansão do ensino superior no Brasil.

TABELA Nº 03  
PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL - 1977  
TOTAL DE CURSOS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

ANO DE INÍCIO E NÍVEL INSTITUIÇÃO	TOTAL GERAL DE CURSOS		
	M	D	Total
FEDERAIS	340	83	423
Universidades	295	58	353
Instituições Isoladas	45	25	70
ESTADUAIS	191	114	305
Universidades	191	114	305
Instituições Isoladas	-	-	-
PARTICULARES	78	16	94
Universidades	59	11	70
Instituições Isoladas	19	5	24
TOTAL GERAL	609	213	822

Finalmente, analisando o comportamento da oferta e da demanda por área de conhecimento em 1977, observa-se que o maior número de vagas foi ofertado pela área de Engenharia (20,5%) seguida pela de Ciências Exatas com 16,6%. Por outro lado, o maior número de inscritos ocorreu nas Ciências Sociais com 23% do total, seguida pela Engenharia com 14,7% dos candidatos.

PÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL - 1977  
VAGAS, INSCRITOS, SELECIONADOS E MATRÍCULAS NOVA  
EM 1977 POR ÁREA DE CONHECIMENTO

ÁREA DE CONHECIMENTO	Nº DE VAGAS			CANDIDATOS INSCRITOS			CANDIDATOS SELECIONADOS			MATRÍCULA NOVA		
	M	D	Total	M	D	Total	M	D	Total	M	D	Total
Educação	686	11	697	1 536	11	1 547	641	11	652	675	12	687
Clínicas Exatas	1 464	290	1 794	1 999	240	2 239	1 261	179	1 440	1 208	177	1 385
Ciências Biológicas	572	169	741	1 154	167	1 321	503	141	644	490	139	629
Ciências Sociais	1 165	68	1 233	4 428	161	4 569	1 524	73	1 597	1 398	72	1 470
Engenharia	2 026	138	2 164	2 787	86	2 873	1 753	74	1 827	1 623	74	1 697
Profissões de Saúde	935	117	1 052	1 423	169	1 592	737	86	823	717	83	800
Profissões Sociais	1 087	66	1 153	2 379	74	2 453	981	32	1 013	935	32	967
Profissões Agropecuárias	763	91	861	1 404	71	1 475	776	61	827	694	53	747
Letras e Linguística	799	66	865	1 391	09	1 400	743	13	756	716	14	730
Artes	9	-	38	38	-	38	08	-	08	08	-	08
<b>TOTAL</b>	<b>9 506</b>	<b>1 016</b>	<b>10 522</b>	<b>18 539</b>	<b>968</b>	<b>19 507</b>	<b>8 917</b>	<b>670</b>	<b>9 587</b>	<b>8 464</b>	<b>656</b>	<b>9 120</b>

FONTE: MEC/CAPES

## A PROBLEMÁTICA DA PÓS-GRADUAÇÃO

Já desde fins dos anos cinquenta havia alcançado algum vulto o conjunto de atividades de pós-graduação nas universidades mais desenvolvidas e em alguns centros de pesquisa técnico-científica extra-universitários. Sua orientação era fundamentalmente voltada para a criação científica, embora, ligados aos núcleos geradores destas atividades, se formassem processos de aperfeiçoamento profissional, notadamente na área da engenharia e medicina.

Sua característica essencial era a de que estas atividades nasciam como uma decorrência espontânea do desenvolvimento das atividades acadêmicas de ensino e pesquisa, da formação avançada de seus docentes e, geralmente após lutas intensas, da obtenção de dotações mínimas de equipamentos, bibliotecas, canais de intercâmbio com os centros mundiais de ciência e de outras condições necessárias de infra-estrutura.

Assim foi até o final da década de sessenta. Não obstante ter havido um primeiro conjunto de normas tentando uniformizar o movimento em 1965, apenas em 1969 o Conselho Federal de Educação baixou normas mais concretas, condicionando a concessão de "credenciamento" a validade dos diplomas expedidos pelos programas de ensino pós-graduado. Estas normas levavam a uma opção muito clara pelo chamado "modelo americano" de pós-graduação em sentido estrito (mestrado e doutorado), admitindo uma variante "menor", na pós-graduação em sentido lato (aperfeiçoamento e especialização) que não conferiria grau acadêmico formal.

Nos três anos seguintes, sucederam-se várias medidas, em vários pontos contraditórias, tentando formalizar controles e estabelecer uniformidade de concepção a estas atividades. Em 1970, com o já vultoso número de cursos em funcionamento e diante da clara tendência a uma expansão mais forte, procurou-se estabelecer uma política de contenção através da definição de Centros Regionais de Pós-Graduação, onde os programas reconhecidos

como mais desenvolvidos (centros de excelência) receberiam mais recursos e, em consequência, impediriam o surgimento de outros cursos nas mesmas áreas de conhecimento. Se de um lado isto parecia uma boa solução "racionalizadora", de outro daria margem a processos discriminatórios, em prejuízo dos que não seguissem a orientação dominante a nível federal ou regional. Contra esta medida insurgiram-se a maior parte dos centros de pós-graduação do Rio e São Paulo, seja por não aceitarem a imposição do modelo, seja para não perderem suas posições nos esquemas de financiamento de ensino e da pesquisa.

Contudo, a exigência de "credenciamento" e o fato novo representado pelos princípios aprovados de que a carreira do docente passaria a depender da posse de diploma de mestrado ou doutorado, terminaram por enquadrar praticamente todos os programas de pós-graduação numa política única e, a ela sujeitar suas estruturas de currículo, de regime escolar e de organização acadêmica e administrativa.

Por outro lado, é imprescindível tomar em conta o quadro mais amplo em que estes movimentos internos se davam. Já desde a expansão moderada de 1960-68, verificava-se que o ensino de graduação se tornava insuficiente como diferenciador de "status" social e ocupacional; e, de outra parte, com o tipo de crescimento econômico e de estrutura industrial e empresarial que se expandia, inúmeras atividades se tornaram mais complexas a ponto de não poderem ser operadas a partir da qualificação e dos padrões de comportamento e relacionamento atribuídos pelos cursos de graduação.

Esta condição da sociedade e do mercado de trabalho começou a ser percebida e a influir sobre as expectativas educacionais dos estudantes e de suas famílias. De uma parte o fenômeno - menos intenso - das maiores exigências de formação para ocupação sob condições tecnológicas mais avançadas foi tomado como padrão geral. Ao mesmo tempo, muitas empresas começaram a elevar os requisitos de admissão mesmo sem haver necessidade técnica específica (upgrading). Em consequência, aquelas expectativas

passaram - especialmente nos grupos de status mais elevado - a ser dirigidas para a pós-graduação, como meio de restabelecer o valor simbólico do diploma superior, reduzido pela expansão da graduação.

Com isso, confluem para esta área três classes de demanda. A maior e mais influente, é a do próprio alunado em busca de um símbolo diferenciador que melhore suas condições de acesso aos empregos e cargos mais prestigiados e remunerados. Em seguida, a própria "demanda interna" do sistema universitário, impulsionada pelos requisitos formais de titulação para a carreira docente e que atrai boa parte dos alunos de extração social média em busca do atual prestígio da vida acadêmica e de uma virtual interação entre esta e a tecnoestrutura empresarial ou estatal. Finalmente, a que decorre do progressivo reconhecimento das necessidades do país em termos de desenvolvimento científico e tecnológico com a sistematização das ações de fomento, através do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Assim, no fundo, os vastos problemas com que se enfrenta a pós-graduação - proliferação de cursos, rendimento limitado, escassez de docentes de alto nível e de tempo adequado de orientação ao aluno, inadequação dos planos de estudos, continuidade dos programas, etc - advêm, em grande parte, da confusão e conflitos entre os objetivos dos programas ao tentar atender estas diferentes demandas, num mesmo processo e obedecendo às rígidas normas prevaescentes no momento.

Ademais, ao procurar orientar seu desenvolvimento de modo centralizado - através de políticas uniformes e com estatutos impositivos e pré-determinados sem uma efetiva participação da comunidade científica e dos órgãos acadêmicos básicos (departamentos e institutos) - ao mesmo tempo em que o financiamento se faz através de múltiplas agências de fomento com orientações nem sempre compatíveis entre si, acaba-se desatendendo às necessidades de desenvolvimento técnico-científico impostas pelos objetivos de redução da dependência, de formação avançada de profissio

nais efetivamente requeridos pelos setores mais dinâmicos e de um correto desenvolvimento da própria educação superior. Pois as instituições iniversitárias se vêm restringidas no seu papel de identificar estas necessidades em seu nível específico e compeli das a substituir o exercício de sua autonomia acadêmica e científica pela observância a crítica de critérios formalísticos e de duvidoso valor.

No aspecto mais específico das estruturas técnicas da pós-graduação, torna-se difícil generalizar as características e magnitudes daqueles problemas acima citados. Em cada área de conhecimento encontra-se circunstâncias específicas à natureza de suas matérias e ao período de maturação dos diferentes grupos que as conduzem. De qualquer modo, através das avaliações procedidas pelos comitês assessores da CAPES e CNPq, verifica-se que é comum a todas elas as que se referem à estrutura curricular, à disponibilidade e qualidade de recursos humanos, à pertinência e continuidade das linhas de pesquisa e sua interação com os programas de formação, à identificação de prioridades e harmonização dos mecanismos de fomento.

No que se refere ao primeiro tópico, reconhe-se ser impraticável atender, sumultaneamente, aos diferentes tipos de de manda através de uma sã configuração de ensino. Obviamente te riam uma base comum a formação do docente e do pesquisador cien tífico; aquela, no entanto, requer uma linha de habilitação espe cífica em metodologia e técnicas de ensino, a ser menos enfatiza da na preparação do pesquisador especializado em favor de maior treinamento e convivência para as atividades de investigação. Da mesma forma, além da base comum há diferenças essenciais na for mação profissional avançada, onde habilitações específicas para um campo de aplicação da ciência ou da tecnologia se distinguem nítidamente da educação acadêmica.

Por outra parte, os programas de pós-graduação emer gem em Universidades já apremiadas pelos encargos docentes decor rentes do enorme crescimento da graduação; concomitantemente, se

exige nesta a titulação dos ocupantes dos postos docentes. Assim, a medida em que se vão formando os mestres e doutores, parte de seu trabalho será requerida para suprir a graduação; e, em parte, esta foi a finalidade de seu treinamento. Mas os cursos de pós-graduação exigem ainda mais atuação do professor, tanto para ensino (programação e execução de seminários e aulas, orientação a alunos e tesistas, etc) como para pesquisa; e ainda, por deficiências na organização universitária, em atividades administrativas ligadas aos seus programas.

Desta forma, os poucos mestres e doutores mais altamente qualificados não têm podido exercer de modo proficiente seu papel formativo e de liderança e orientação científica. Boa parte dos demais encontra-se em fases iniciais de amadurecimento (uma formação completa pode exigir de seis a dez anos) e não podem substituí-los. Além disso, pouco se pode esperar, de imediato, da formação que vem sendo dada pelas próprias universidades com complemento à que se obtém no exterior; embora esta acarrete, apesar da excelência ainda uma certa dependência temática e metodológica, é vista como melhor do que a acumulação de riscos de autofertilização (inbreeding), que podem comprometer a qualidade e criatividade da prática científica e intelectual.

E isto tem uma forte incidência sobre a qualidade da formação do docente e do pesquisador, pois é crucial a fase final do curso em que o aluno prepara sua dissertação ou tese. Aqui se exigiria um contato intenso e sistemático com os pesquisadores e professores mais qualificados. Como o número e disponibilidade de tempo destes é reduzido, compromete-se tanto o treinamento específico em investigação, como a participação nesta que leva o futuro docente a capacitar-se para acompanhar a evolução de seu campo de conhecimento.

A estes problemas se liga o da consistência e continuidade das linhas de pesquisa. Porque em parte depende de como

se estruture e desempenhe a função de ensino; e, por outra, por que é na definição dos requerimentos de pessoal docente que se começa a condicionar a disponibilidade de recursos humanos e a orientação das áreas de concentração e, daí, a das linhas de pesquisa. Em consequência, os programas procuram captar recursos em diferentes agências de fomento, comprometendo-se, em muitos casos, com linhas diversas de prioridades e, assim, abdicando de critérios de consistência e estabilidade que são necessários para alcançar bom nível de formação e de relevância dos problemas pesquisados.

## O SISTEMA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

O rápido crescimento do sistema educacional nos últimos quinze anos exigiu, não só um esforço de aumento nas dotações orçamentárias convencionais, como inovações criativas na obtenção de recursos adicionais através de fontes específicas para o setor. Isto, por uma parte, viabilizou aquele crescimento e seus encargos correntes - gastos de operação das unidades de ensino, manutenção da rede física e dos equipamentos, expansão de serviços administrativos, etc. - e, por outra, permitiu, especialmente a partir dos anos finais da década de sessenta, uma notável diversificação de ações de ampliação das infraestruturas do sistema (novos prédios escolares, ampliação dos antigos, instalação de unidades de serviços técnicos e gerenciais) e das ações de desenvolvimento e aperfeiçoamento dos meios e processos educativos (capacitação de docentes e administradores, inovações em currículos, métodos e técnicas de ensino, pesquisas e estudos, assistência ao educando). E, ainda, a expansão de novos programas, como os de Educação Física e Desportos, Educação Especial, Promoção e Difusão da Cultura, Alfabetização e Educação de Adultos, antes relegados a plano secundário e com modestos recursos.

Este esforço foi desenvolvido principalmente nas instâncias do Governo Federal e dos Estados, aos quais cabe aportar cerca de 70% dos recursos totais para educação. Entretanto, avolumou-se, também, a contribuição dos governos municipais que, sem embargo de suas parcas receitas próprias procurou, geralmente a custos rebaixados, ampliar e manter a oferta de ensino elementar nas zonas rurais e, complementarmente ao Estado, mesmo nas zonas urbanas. Do mesmo modo, embora não se tenham dados específicos, sabe-se que a participação privada terá aumentado significativamente, mormente com a expansão do ensino superior através de estabelecimentos particulares mantidos quase exclusivamente com o produto das taxas e anuidades pagas por seus alunos.

## EVOLUÇÃO RECENTE DOS GASTOS EM EDUCAÇÃO

Entre 1966/67, os gastos totais no setor dobram em valores reais, passando de Cr\$ 3,9 bilhões a Cr\$ 8 bilhões (Cr\$ de 1974) e mostram novo surto de ampliação até 1972, quando novamente duplica seu montante, arrefecendo seu crescimento nos três anos seguintes, quando novamente é acelerado até o presente, quando alcançava um novo patamar tanto em termos absolutos como em relação aos gastos públicos totais e como proporção da Renda Nacional. É de interesse notar que isto se tornou possível principalmente pelas inovações introduzidas na captação de novas fontes.

Até meados da década de sessenta, o esforço de captação de recursos para o financiamento de serviços educacionais centrou-se na tentativa de estabelecer quotas de participação das receitas orçamentárias dos governos federal, estadual e municipal. Desde a Constituição de 1946, havia um corpo de normas que regulavam a aplicação de percentuais mínimos da receita de tributos que deveriam ser alocados à educação - principalmente elementar - pelos diferentes níveis de governo.

Contudo, a 27 de outubro de 1964 foi aprovada a primeira Lei criando uma fonte de financiamento educacional: o salário-educação, regulamentado no ano seguinte pelo Decreto nº 55 551 de 12 de janeiro de 1965.

Nos anos seguintes procura-se alcançar certa eficiência em sua arrecadação, permitindo então dobrar o seu montante entre 1967-1970. Em 1971, finalmente, pelo Decreto nº 68 592, estabeleceu-se o mecanismo de transferência automática de sua arrecadação, por duodécimos previamente estabelecidos, compensadas semestralmente as diferenças efetivas. Providência esta que permitiu um importante e contínuo fluxo de recursos tanto para os programas federais como para os estaduais. Em 1975, sua alíquota - aplicada sobre as folhas de contribuição das empresas - foi elevada de 1,4% para 2,5% e modificada a sua distribuição, cabendo,

então, dois terços ao Governo da Unidade Federada em que é arrecado e o restante ao FNDE para aplicação aos programas de iniciativa federal.

SALÁRIO-EDUCAÇÃO  
1970-1978

Em Milhões

ANO	Cr\$	US\$
1970	25	5
1971	252	48
1972	474	80
1973	531	87
1974	927	137
1975	1 515	186
1976	3 015	283
1977	5 436	385
1978	6 636 *	412

FONTE: SG/MEC

OBS: Valor do dólar americano (Cr\$/US\$) pela cotação média anual

Outras medidas importantes, neste campo foram a destinação de no mínimo 20% das quotas do Fundo de Participação dos Estados, de 20% do Fundo Especial da Loteria Federal e 60% da Loteria Esportiva para programas educativos. No caso, da Loteria Federal e 30% da Loteria Esportiva para educação em geral e alfabetização; e outros 30% desta para educação física e desportos. Ademais disso, em 1968 estabeleceu-se que as pessoas físicas e jurídicas poderiam destinar até 2% do imposto sobre a renda ao FNDE

e que outros 5% dos recursos captados em incentivos fiscais seriam dedicados a projetos de educação e formação profissional. Em 1970, aprovou-se outra classe de inventivos, permitindo as pessoas jurídicas contribuírem para o MOBRAL com um a dois por cento do IR devido nos anos-base, através de doações, ou 1% de imposto devido através de projetos com o MOBRAL, tendo sido esta última modalidade ampliada para 2% no exercício de 1978.

INCENTIVOS FISCAIS - MOBRAL  
1974-1977

ANO	CR\$	US\$
1974	99	15
1975	122	15
1976	222	21
1977	550*	39

FONTE: MOBRAL

OBS : Valor do dólar americano (Cr\$/US\$) pela cotação média anual.

Entretanto, a inovação de maior impacto foi a trazida pela criação do fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS que englobou parte das arrecadações das loterias a recursos orçamentários e a outros da Caixa Econômica Federal, permitindo canalizar grande fluxo de recursos através de créditos a fundo perdido ou a taxas negativas de juros reais, aos sistemas estaduais e municipais de educação e, a juros baixos, para o setor privado de serviços educativos.

FUNDO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (FAS)

- Empréstimos para Educação, acumulados de 1975 e dezembro de 1977.

Em milhões

ENTIDADES	NÍVEIS DE ENSINO							
	1º GRAU		2º GRAU		3º GRAU			
	Cr\$	US\$	Cr\$	US\$	Cr\$	US\$	Cr\$	US\$
federais	-	-	40	4	608	326	648	330
Estaduais	5 016	440	1 234	108	1 168	105	7 418	653
municipais	720	56	3	5	14	1.5	737	58
Particulares	621	54	706	64	2 673	228	4 000	346
<b>TOTAL</b>	<b>6 357</b>	<b>551</b>	<b>1 983</b>	<b>176.5</b>	<b>7 463</b>	<b>695.5</b>	<b>15 803</b>	<b>1 387</b>

Fonte: Representação do MEC NO GTE/FAS

OBS: Para o cálculo dos valores em dólares americanos os empréstimos foram considerados ano a ano

Não obstante o crescimento das fontes específicas, também foi aumentado significativamente o aporte de recursos ordinários do Tesouro, tanto dos Estados quanto da União, que se destinam basicamente à manutenção das redes escolares e de ensino superior. Igualmente se observou um crescimento notável das despesas municipais em educação, apesar da exiguidade de suas receitas, apoiadas em diferentes fundos de transferências e em convênios com os Estados e a União.

DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL COM EDUCAÇÃO E CULTURA  
 POR FONTE DE RECURSOS  
 Brasil 1976-1978

Em Milhões

FONTES DE RECURSOS	ANO					
	1976		1977		1978*	
	Cr\$	US\$	Cr\$	US\$	Cr\$	US\$
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA	8 351	783	16 056	1 136	21 614	1 342
RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS	6 493	609	12 186	862	16 737	1 039
Ordinários	5 488	515	10 374	734	14 525	902
Vinculados (Sal.Educ.)	1 005	94	1 812	128	2 212	14
RECURSOS EXTRA-ORDINÁRIOS	1 858	174	3 870	274	4 877	303
Loterias	406	38	421	30	419	26
Crédito Interno	34	3	1 519	107	1 757	109
crédito Externo	562	53	677	48	514	32
Outros	856	80	1 253	89	2 187	136
OUTROS MINISTÉRIOS	826	77	2 806	198	3 131	134
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	2 375	233	1 800	127	2 600	161
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO (FPE e FPM)	1 964	184	3 467	245	5 555	345
TOTAL DE RECURSOS PARA EDUCAÇÃO	13 516	1 267	24 706	1 706	32 900	2 042

FONTE: SG/MEC

OBS : Valor do dólar americano (US\$) em relação ao cruzeiro (Cr\$) pela cotação média anual

Em 1964 estimava-se em 1,7% a relação entre os gastos totais em educação sobre o Produto Interno Bruto; ela sobe a 2,6% em meados da década e alcança cerca de 3,0% no período 1972/75. Com o novo impulso dado pelo Governo Federal às suas ações, entre 1976/78 seus gastos aumentam cerca de 45% em termos reais, alcançando um nível de cerca de Cr\$ 33 bilhões em 1978. Somados aos recursos estaduais, da ordem de Cr\$ 42 bilhões, aos municipais, de cerca de Cr\$ 9 bilhões, os gastos públicos alcançariam Cr\$ 84 bilhões neste ano, ou cerca de 2,5% do PIB. Com a acrescida participação do setor privado - pela expansão do ensino superior e com o aumento de gastos em treinamento - esta proporção deverá estar beirando os 4,0% do Produto Interno.

## ASPECTOS SÓCIO-ECONÔMICOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Pretendendo-se que a educação exerça um papel ativo na política social - e, talvez, na de distribuição da renda - é necessário chamar a atenção para o fato de que o modo como seja financiado o sistema educativo e os programas governamentais para sua expansão e para melhorar seus padrões de qualidade e eficiência, termina incidindo substancialmente nos seus efeitos sociais.

De um modo geral, sempre cabe a pergunta sobre quem está financiando a educação de quem. Supondo um sistema totalmente privatizado, o montante de educação (e a sua qualidade) a que cada pessoa tem acesso, estaria em função direta do seu nível de renda. Um dos papéis do setor público seria, portanto, exatamente de corrigir as desigualdades resultantes; porém isto dependeria de como e de quem capta seus recursos e para quem os destina, uma vez que é diferente o custo por aluno e a composição social do alunado de cada tipo e nível de educação.

Nesta ótica, é necessário mas não suficiente afirmar que cresceram os gastos públicos no setor. Caberia verificar, a partir da constatação de que a oferta pública (em função de maiores gastos) cresceu, qual foi a eficiência destes gastos e como eles se distribuíram entre os tipos de educação pública que favorecem os grupos de menor renda que, de outro modo, não seria educados.

Observando-se o período mais recente, não aumentaram os gastos globais do setor público, como os gastos por pessoa escolarizável e por pessoa matriculada no sistema. Mesmo descontando-se uma elevação de custos reais (já corrigido o efeito inflacionário), ter-se-ia assistido no Brasil a um notável aumento no esforço para ampliar e melhorar a cobertura social ao sistema educativo. Como se disse antes, o volume médio de financiamento educacional elevou-se um pouco entre 1960-67, tomou no vo alento daí até 1974 e deu um rápido salto até 1978.

Entretanto, é possível afirmar que boa parte dos recursos adicionais obtidos nesta década - a maior parte deles captados através de novas fontes, de caráter não-tributário - foram sendo destinados a novos projetos e à ampliação de programas já inscritos na programação orçamentária correspondente ao II PND/II PSEC, sem que tivesse havido uma reavaliação das ações já em curso de sua eficácia e relevância. O que é, de certo modo, uma contingência da administração, ao ter que resolver os problemas emergentes, sob uma ótica de curto prazo; afinal o sistema vinha sendo solicitado a crescer e, ao mesmo tempo, investir em melhoria de qualidade e a assumir novos encargos na área da Cultura, do Desporto e da assistência ao educando. E o ritmo com que se tentava resolver os inúmeros casos emergenciais, não permitiu essa reavaliação.

Assim, não obstante constatar-se, por exemplo, a existência de desníveis regionais acentuados na capacidade de financiamento educacional, o modo como se distribuem os incrementos obtidos com a duplicação da alíquota do Salário Educação, tende a manter estas desigualdades; embora uma das possibilidades desta fonte de recursos fosse justamente a de proporcionar uma correção através da redistribuição compensatória do Norte-Nordeste.

Por outro lado, alguns investimentos vultosos na expansão da rede física do ensino de 2º grau e, como se viu, para as quatro últimas séries do 1º grau, talvez pudessem ser reciclados para ampliar a capacidade de ingresso nas primeiras séries e em projetos de educação compensatória, nas áreas e para os grupos mais carentes de educação básica. Por outra parte, dado que os custos da educação superior chegam a ser doze ou quinze vezes mais altos do que os da educação fundamental, poder-se-ia questionar, face ao perfil sócio-econômico do alunado das escolas públicas comparado com o das escolas privadas, se ainda permanece válida a sua generalizada e absoluta gratuidade; e se seria suficiente a atual configuração do Crédito Educativo.

Evidentemente, parte destes problemas estão na dependência, de um lado, do próprio caráter regressivo da estrutu

ra tributária, ao condicionar a distribuição das fontes de recursos entre União, Estados e Municípios, os quais devem suportar os gastos específicos dos níveis de ensino que o sistema lhes atribui. Os Estados, dependendo basicamente do ICM, atendendo à educação de 1ª e 2ª graus; os Municípios, com parcas arrecadações, mantendo escolas primárias rurais e, em alguns casos, urbanas. Enquanto os recursos da União, menos regressivos no conjunto, ademais de suplementar gastos em expansão e melhoria dos Estados, mantem parte importante do ensino superior, o ensino técnico e os programas de suplência e parte das ações de alfabetização e educação de adultos.

Em suma, o momento presente parece indicar a necessidade de uma revisão profunda no quadro de fontes, nos critérios de distribuição regional e intergovernamental de seus recursos e nos critérios de prioridade para utilização dos incrementos de recursos proporcionados pelas fontes setoriais de financiamento, para permitir um melhor equacionamento e orientação dos efeitos sociais dos programas de educação.

## 6. PROPOSIÇÕES DE POLÍTICA EDUCACIONAL

Sem dúvida, a etapa de desenvolvimento atingida pelo país, tanto em suas dimensões econômicas como sócio-políticas, requer um novo posicionamento da sua política educacional. Em certa medida isto já se esboçou no II PND/IIPSEC quando, apesar da persistência de ênfase no escopo de "formação de recursos humanos", passaram a incluir-se finalidades próprias a uma política de desenvolvimento social.

Estas assumiriam, neste novo contexto, um papel pre dominante, diante do qual adquire sentido mais objetivo a elevação dos padrões de qualidade dos serviços educativos e seu ajustamento aos requerimentos de afirmação e enriquecimento da cultura nacional e à ampliação das oportunidades educacionais.

Nesta perspectiva, três objetivos básicos orientariam a política educacional:

- a) Promover o ajustamento histórico do sistema educacional às novas exigências de desenvolvimento social e afirmação cultural de uma sociedade nacional, em posição de destaque no cenário mundial;
- b) Superar as limitações da estrutura de oferta de serviços educativos e de promoção cultural, a fim de ampliar as oportunidades educacionais e distribuí-las de modo mais equitativo entre os diferentes segmentos sociais e entre as regiões do país;
- c) Estabelecer maior integração do sistema, de maneira a obter maior eficiência na utilização de seus recursos e alcançar condições de mais efetiva articulação com outros setores na condução da estratégia de desenvolvimento nacional.

Para alcançar estes objetivos gerais, far-se-á necessário desenhar uma estratégia que permita promover, simultaneamente, a melhoria de qualidade dos serviços convencionalmente oferecidos e a ampliação de oportunidades para os grupos sociais de menores níveis de renda.

Na primeira linha dessa estratégia colocar-se-ia o escopo de superar a tendência atual de expandir o sistema à custa de um aumento na desigualdade de oportunidades. Isto se poderá alcançar com:

- a) medidas visando o aumento de eficiência da rede escolar já existente através de um conjunto harmonizado de projetos de melhoria do ensino com estruturas gerenciais descentralizadas e mais eficazes;
- b) medidas intencionais e especificamente destinadas aos grupos de baixa renda; de outra parte, objetivando proporcionar maior eficácia social, os projetos de atendimento educativo a tais grupos deveriam, como componentes dotar de recursos e métodos apropriados, integrar-se aos vários programas de desenvolvimento urbano, regional, rural e de setores estratégicos.

Numa linha complementar e de igual ênfase, tratar-se-ia de estimular - num movimento amplo de descentralização e participação - a melhoria de qualidade da educação através de planos curriculares de conteúdos culturalmente mais relevante e com métodos ativos e desburocratizados. Para tanto, seria necessário revisar criticamente tanto as políticas de capacitação de recursos humanos, como as próprias estruturas internas do sistema para sua formação (escolas normais, faculdades de educação, programas de pós-graduação, etc.), introduzir novas estruturas de administração e serviços técnicos de apoio; e, em particular, desenvolver programas específicos para o desenvolvimento e difusão de métodos e meios instrucionais mais compatíveis com as novas propostas curriculares e com as disponibilidades de recursos do sistema.

Estas duas linhas mestras, em sentido contrário ao atualmente em vigor, viriam a condicionar a orientação das políticas de expansão do sistema educacional. Obviamente, haverá necessidade de enfrentar corajosamente o desafio político que isto representará. Mas não se pode elidir o fato de que se torna imperioso conter o crescimento da oferta de ensino superior e manter em nível pouco mais baixo o de ensino médio, para enfatizar o redirecionamento da expansão da educação básica (1º Grau regular e supletivo).

A contenção do crescimento do ensino superior não deve porém ser confundida com uma estagnação de seu desenvolvimento. Cabe reconhecer que, nos últimos três anos, já se invertêu a tendência predominante de crescimento pela via de criação indiscriminada de escolas isoladas, conseguindo-se aumentar, ainda que moderadamente, a capacidade das universidades públicas e privadas. Esta política poderia ser consolidada, de modo a garantir uma expansão lenta - da ordem de 5% a 6% ao ano - das matrículas em Universidades públicas; enquanto se admitiria uma expansão livre da oferta privada, desde que submetida a dispositivos de avaliação do cumprimento de padrões mínimos de desempenho pedagógico, para assegurar adequada satisfação às necessidades educativas de suas clientelas.

Este ritmo de expansão permitiria limitar o aumento de gastos correntes em educação superior a nível de graduação (que, inclusive, poderiam ser cobertos, em parte, pela eliminação da gratuidade, combinada com um redirecionamento do Crédito Educativo); e uma realocação de recursos para complementar os investimentos já programados para construção e equipamento dos "campi" universitários e para reestruturar o Plano Nacional de Pós-Graduação para atender mais eficientemente aos programas de melhoria do ensino e de desenvolvimento científico-tecnológico. Para este, inclusive, buscando maior participação de recursos de origem privada.

Do mesmo modo, dever-se-ia limitar o crescimento da oferta de ensino de 2º Grau regular, através de mais intensiva utilização da rede atualmente disponível, complementada por meios de educação à distância, principalmente nas cidades mais afastadas e, sob formas específicas, nas regiões metropolitanas. Parte da atual clientela poderia ser atendida alternativamente pela via do ensino supletivo, desde que se procedesse a uma forte desformalização de seus conteúdos e métodos; enfatizando os cursos com avaliação no processo dotados de planos de estudos mais congruentes com os interesses específicos de suas clientelas.

Uma estratégia bem conduzida neste campo permitiria reduzir o ritmo de expansão da capacidade instalada para cerca de 8% a 12% ao ano, (naturalmente com variações regionais) aliviando a pressão que os investimentos e novos gastos de custeio requeridos pela implantação de novas instalações vinha exercendo sobre os orçamentos estaduais.

Esta configuração das políticas de crescimento deveria ser orientada em grau suficiente para permitir a concentrar gastos em educação básica e nos programas de desenvolvimento dos padrões educativos sem aumentos muito grandes nos montantes globais que se aplicam em educação. Estima-se que seria preciso proceder a uma revisão cuidadosa dos elencos de projetos, para estabelecer as reais prioridades de alocação dos recursos disponíveis. Pois, parece ser mais viável e eficaz reciclar os recursos já disponíveis, do que procurar criar novas fontes ou ampliar as proporções já alcançadas de participação dos gastos em educação nos orçamentos públicos.

Em caráter preliminar, sugerem-se, a seguir, idéias básicas para composição de um "núcleo estratégico" de planejamento da educação, nos vários níveis do sistema.

## 6.1 - EDUCAÇÃO BÁSICA PARA GRUPOS DE BAIXA RENDA

Ao longo da discussão sobre os problemas educativos nestes dez últimos anos, vieram emergindo dois novos conceitos de educação: o de "educação básica". e o de "educação não-formal" (ou "extra-escolar" ou ainda "periescolar"). Do mesmo modo surgiram várias críticas, argumentos cépticos e também frustrantes experiências em relação a sua eficácia.

Não obstante, vários países veem nestas "políticas alternativas" um remédio viável tanto para alcançar a almejada universalização da educação fundamental (Peru, Cuba, Nepal, Tanzânia, etc) como para conferir um caráter efetivo de essencialidade à educação de primeiro nível (Suécia) ou para equalizar a "educação dos pobres" (EUA).

### 6.1.1 - Programa de Atendimento sócio-cultural à infância

Supõe-se evidente a necessidade e urgência de uma política global e integrada para a infância, como medida corretiva parcial aos efeitos das desigualdades de distribuição da renda; e preventiva, enquanto se procura - a médio prazo - eliminar os fatores de terminantes da pobreza absoluta.

Também se considera imprescindível que, para as fases pré-natal e dos dois primeiros anos de vida, essa política esteja centrada no atendimento aos aspectos de nutrição e saúde. E que de um modo geral ela inclua a eliminação da precariedade ambiental, em termos de, pelo menos, habitação e saneamento básico.

Isto não elide, porém, a atenção educativa que se deve dar à mãe nesta fase e que, evidentemente, se refletiria no seu relacionamento com o recém-nascido e na sua influência sobre os dois primeiros anos de vida da criança. Além disso, caberia considerar os aspectos educativos do atendimento através de creches e escolas maternas, tendo em vista que grande número de mães são obrigadas a trabalhar fora do lar, logo após às primeiras semanas de vida da criança.

A partir do segundo até o sexto ano de vida, porém, ao lado dessas medidas, começaria a tomar importância a redução direta das carências culturais, visando suprir as limitações do papel educativo que a família está impedida de exercer, sem, no entanto, substituir-se a esta, já que, em prazo não muito longo, se deve esperar que ela possa assumi-lo em melhores condições, uma vez eliminada a situação de pobreza.

Nesta fase, poder-se-ia recorrer a "Centros Educacionais Infantis" que procurariam atender os seguintes objetivos de acordo com as peculiaridades de cada faixa etária:

- a) a ampliação das capacidades de percepção e do acervo cognitivo e do correspondente domínio vocabular, objetivando reforçar o desenvolvimento dos padrões de raciocínio, linguagem e de comunicação;
- b) o subjacente reforçamento das capacidades afetivas e de relacionamento, através de atividades lúdicas e de grupo, proporcionando melhores padrões de integração social;
- c) a expansão das experiências de convívio, através de contatos externos ao meio de origem, de modo a ampliar o seu domínio sobre os vários espaços urbanos, a sua articulação com os serviços e equipamentos da cidade e sua ambientação com as instituições mais próximas, notadamente a escola e as da comunidade.

Estes vários componentes do programa deveriam entrosar-se com processos de educação familiar, destinados às mães e jovens, atendendo aos aspectos próprios da estrutura de família e das funções educógenas atribuídas a seus membros. Assim, tanto o programa se reforçaria no seu conteúdo e eficácia, como poderia aproveitar os recursos humanos disponíveis nas comunidades periféricas: mães não empregadas, jovens com alguma escolaridade, artesãos e artistas, etc.



6.1.2 → Programa de Educação Básica e Não Formal para Áreas Marginais Urbanas  
 Algumas experiências isoladas ou "fora do sistema" deram bons resultados no Brasil, ao buscarem realizar dois princípios principais:

- a) desenvolver, através de currículos simples e objetivos, o potencial intelectual e cultural de grupos especificamente identificados, a partir de suas próprias vivências;
- b) integrando os educandos e suas famílias e agrupamentos na elaboração do processo e nas responsabilidades por sua execução.

Os atributos de "simplicidade" e "objetividade" advêm da consideração, em termos operacionais, do que se esta chamando hoje de "necessidades básicas" ou seja, das condições e modos de sobrevivência dos grupos específicos de clientela e dos objetivos sociais de bem estar mínimo para eles.. Os planos curriculares seriam, portanto, ajustados a estas clientelas, utilizando ao máximo os recursos locais e desenvolvendo a cooperação e auto-ajuda como base do processo.

Do ponto de vista pedagógico formal tratar-se-ia de explorar efetivamente as "aberturas" da Lei nº 5.692/71, no que se refere a:

- i) terminalidade real antecipada a ideal (letra a, art. 76);
- ii) competência e responsabilidade a nível de estabelecimento de ensino pela elaboração do currículo pleno (art. 59);
- iii) aproveitamento integrado e total dos recursos locais para "a oferta de modalidades diferentes de estudos integrados por uma base comum" (art. 39);
- iv) flexibilização dos critérios para seleção, ordenação e diversificação dos conteúdos curriculares e para organização de classes que atendam as específicas necessidades dos alunos (art. 89 e parágrafos).

Isto permitiria elaborar programas educativos e organizar unidades educacionais localizadas nos núcleos de concentração de populações de baixa renda que permitissem atender integralmente os membros jovens e os adultos das famílias, melhorando as condições de escolarização dos primeiros e apoiando-as em melhor educação familiar pela ação sobre os segundos.

Num primeiro segmento do programa, poder-se-iam instalar escolas integradas oferecendo de 4 a 6 séries de ensino de 1º grau para a faixa de 7-14 anos de idade com planos curriculares próprios visando compensar e corrigir os problemas de aprendizagem decorrentes das condições de carência nutricional e sócio-cultural dos alunos. Estas escolas seriam vinculadas a núcleos de supervisão e de apoio técnico-pedagógico compondo um distrito educacional articulado e intimamente relacionados com as organizações de base dos bairros e subúrbios das regiões metropolitanas e cidades de médio porte onde se situam as maiores concentrações de famílias pobres.

Estas mesmas unidades, em períodos alternados serviriam para atender, num segundo segmento, a faixa de 13-17 anos para os quais seria possível acelerar a escolaridade, pelo redimensionamento de conteúdos programáticos de educação geral à escala de suas reais necessidades (eliminação de estudos supérfluos ou irrelevantes) seguindo métodos apropriados de ensino-aprendizagem (ênfase no autodesenvolvimento e na modulação do currículo); o que, por outro lado, possibilitaria articular a formação geral com a especial tendo em vista o desenvolvimento de aptidões e destrezas fundamentais ou específicas para o trabalho.

Este esquema geral, com as adaptações operacionais adequadas, serviria para atender às clientelas adultas em zonas periféricas das zonas metropolitanas e cidades de médio porte e, em casos onde se aconselhe, às aglomerações urbanas de pequeno porte nas áreas de ocupação recente ou de expansão agrícola, através de projetos articulados de educação básica e formação profissional.

### 6.1.3 - Programas de Educação Rural

~~De modo similar se procuraria~~ desenvolver programas de educação integrados aos grandes projetos de desenvolvimento rural, de acordo com as diretrizes que vêm sendo elaboradas pelo MEC e secretarias de educação (da região nordeste). A estas iniciativas, nos próximos dois anos, será necessário acrescentar um processo de articulação com o sistema de formação profissional rural. Em parte isso já começa a ocorrer, a nível estadual, nos contatos entre as SECs e as EMATERS, mas precisaria ser ampliado à medida em que se expandem as ações do SENAR/MTb.

Estes programas de educação rural, a serem desenvolvidos em escala local e/ou micro-regional, deveriam compor-se por ações simultâneas de educação básica para <sup>crianças</sup> jovem entre 7- 14 anos visando alcançar cerca de 70% deles até 1985, educação supletiva na faixa de 14 a 18 anos articulada com os projetos de capacitação rural para trabalhadores jovens e adultos. Estas ações a nível local poderiam ser <sup>executadas</sup> articuladas através de redes de teleeducação (rádio e ensino por correspondência) e de Centros de Desenvolvimento Educativo - para apoio técnico - pedagógico - de âmbito estadual e regional.

Como objetivo prioritário, nessa área indicar-se-iam as áreas de PDRI, de Projetos de Colonização e/ou de Reestruturação Fundiária nas regiões Nordeste, Amazônica e Centro Oeste e, em particular, nas áreas de expansão de fronteira agrícola e de ocupação recente.

## 6.2 - EXPANSÃO E QUALIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO DE 1º GRAU

## 6.2.1 - Redução dos Desequilíbrios Regionais de Oferta Educativa

As possibilidades de uma política de redução das desigualdades educacionais, não seriam muitas caso significassem ou uma redução ou uma negligência das condições qualitativas da educação para os grupos médios e altos. Pois também entre estes crescem as queixas e preocupações com as deficiências do sistema escolar.

Nos estados mais afluentes do Centro Sul e mesmo nas capitais e cidades mais importantes do Norte-Nordeste as Secretarias vem desenvolvendo programas mais ou menos eficientes de melhoramento do corpo docente e de desenvolvimento curricular. Entretanto ressaltam algumas dificuldades para melhor desempenho destas medidas, relacionadas na maioria dos casos a questões de ordem operacional ou administrativa. Em especial destaca-se a excessiva centralização do processo decisório e de programação a nível federal, bem como a pulverização destes programas em inúmeros projetos, para cada um dos quais se exigem convênios específicos, fontes rígidas de recursos e critérios de aplicação de verbas, que os impedem de ajustar-se as condições próprias de cada estado ou micro-região; e de exercitar, criativamente, o potencial técnico e administrativo dessas secretarias.

No norte, nordeste e centro-oeste, contudo, somam-se a estes problemas a insuficiência crônica de recursos financeiros e uma relativa escassez de pessoal técnico qualificado. Isto terá sido agravado com as recentes mudanças no sistema do salário educação e pela crescente regressividade dos critérios de distribuição regional dos recursos federais.

Chama-se atenção para o fato de que os financiamentos externos (BIRD e USAID) obtidos nos últimos cinco anos acarretaram sérios problemas de custeio e desempenho, dada a equivocada concepção dos projetos e programações. Copiando modelos e especificações alheios à realidade específica destas regiões, sendo incorporados pelas administrações estaduais seja por "cooptação", seja por ostentação, terminaram por constituir-se em "quistos" não assimiláveis pelos sistemas locais, pelo menos segundo o modelo previsto. Dada sua organização e modo de operação tornam-se de difícil manutenção...

Uma nova política de transferências financeiras, baseada não em projetos específicos e estanques, mas em programas fundamentados em metas explícitas e viáveis de expansão e melhoria qualitativa seria o passo principal, para estimular uma descentralização criativa e adaptada às especiais condições regionais. Isto implicaria em remanejar os recursos do Salário Educação, FAS e FPE, talvez acrescentando-lhes algumas parcelas dos Fundos de Desenvolvimento de Áreas Estratégicas do FNDCT, para criar algo como um "foundation program".

#### 6.2.2 - Desenvolvimento do Ensino de Comunicação & Expressão e de Ciências

A experiência recente dos dois primeiros planos demonstra que um ataque generalizado às questões de qualidade não conduz a resultados significativos. Dispersaram-se os programas de capacitação de docentes e pessoal técnico administrativo, os projetos de reformulação de currículos reduziram-se a extensivas e difusas investigações e elaborações de modelos curriculares genéricos e rígidos; os experimentos de novas metodologias reduzem-se a uns poucos projetos em alguns estados, ainda a nível de experimentação.

Neste período, no entanto, evidenciou-se de modo muito claro que há duas grandes áreas de estrangulamento no rendimento e efetividade dos processos escolares:

- a) o precário domínio da linguagem e dos meios de expressão gráfica e simbólica, que impedem os educandos de desenvolver sua capacidade intelectual e a apreensão de conceitos complexos;
- b) relacionado estreitamente ao anterior, a pouca capacidade de desenvolver objetivos cognitivos através dos conteúdos formalísticos dos programas de ensino, que se transmitem por intermédio de métodos e técnicas inflexíveis e inconvenientemente verbalizados

As medidas a tomar assentariam em dois vetores principais:

- i) descentralização do processo de planejamento curricular, dando efetividade ao princípio de que cabe ao estabelecimento de ensino ajustar os modelos de currículo às suas clientelas e ambientes específicos;

ii) ênfatizaçãõ de programas de desenvolvimento dos métodos tecnologias e materiais instrucionais para o ensino de Comunicaçãõ & Expressãõ e de Ciências.

Seria, portanto, necessário redimensionar e redirecionar o Programa de Melhoria do Ensino de Ciências do MEC (cujos projetos estãõ em vias de desativaçãõ) e aprofundar os estudos solicitados por este Ministério para o ensino de Língua Nacional a um grupo de especialistas conduzindo-o, com o apoio de instituições universitárias regionais, a projetos específicos em âmbito estadual e local.

### 6.2.3 - Ordenaçãõ das Redes Locais de Educaçãõ de 1º Grau

Também aqui se faz sentir o conjunto de limitações impostas pela referida centralizaçãõ da política educacional. Os varios programas de expansãõ de rede física, treinamento de pessoal etc. ao serem executados mediante projetos isolados, obstou uma utilizaçãõ integrada da notável massa de recursos adicionados ao sistema de ensino, reduzindo sua rentabilidade.

Embora no plano pedagógico tenham sido de pequena monta as transformações requeridas pela implantaçãõ da reforma, foram significativos os avanços logrados pelas administrações estaduais e locais na soluçãõ dos problemas de articulaçãõ da rede física e das unidades administrativas para integrar o ensino primário e ginásial.

Contudo, seria necessário dar prosseguimento ordenado a este movimento, para levã-lo a uma efetiva integraçãõ pedagógica, maximizando a utilizaçãõ dos recursos disponíveis.

Em complemento às medidas de redistribuiçãõ regional dos meios de financiamento, os programas de expansãõ e de desenvolvimento qualitativo deveriam ser integrados de modo a possibilitar a confluência dos recursos para "áreas-programa" que visassem conferir complementariedade e estimular a ordenaçãõ de "redes locais" de educaçãõ e sua coordenaçãõ em nível de micro-regiões e/ou regiões de desenvolvimento.

O escopo seria permitir maior interaçãõ e aproveitamento comum de recursos entre os vários estabelecimentos de uma mesma localidade, que viabilizaria o estudo e desenvolvimento de seus métodos de trabalho e de organizaçãõ; o que, à sua vez, contribuiria virtualmente para uma reduçãõ dos desníveis de qualidade e recursos entre eles.

## 6.3 - DESENVOLVIMENTO QUALITATIVO DO ENSINO DE 2º GRAU

Uma expansão moderada do ensino de 2º grau regular articulada com uma reestruturação das políticas de educação supletiva poderia atender a dois escopos principais:

- a) reorientar as expectativas educacionais e ocupacionais que pressionam o ensino superior num sentido meramente credencialista
- b) conferir ao ensino de 2º Grau uma função própria de continuidade com terminalidade; ou seja, de educar os jovens entre 15 e 19 anos em continuidade ao ensino de 1º grau independentemente das suas perspectivas futuras de acesso ao 3º grau. E, ao mesmo tempo, prepará-lo quer para esta opção, quer para o ingresso na força de trabalho.

Também aqui a legislação atual permite amplas possibilidades de inovações e de exploração das condições atuais do sistema. Passada a fase de controvérsias sobre a forma de realizar o escopo de formação especial - com a admissão de que se poderá oferecer habilitações plenas ou básicas - as atenções poderiam ser voltadas para a correção dos desequilíbrios regionais, das deficiências qualitativas e das insuficiências em relação a objetivos de formação específica para alguns setores de atividade.

### 6.3.1 - Consolidação do Programa de Implantação das Habilitações Básicas

Definidos os programas de estudos, as especificações de infra-estrutura e de recursos humanos e as estratégias de implantação do segmento de formação especial baseado em "habilitações básicas", restaria fixar a médio prazo esta política num quadro de prioridade para os próximos cinco anos.

Isto implicaria em estabelecer alguns programas complementares de formação de docentes e especialistas, investigação e experimentação de métodos e meios de ensino, desenvolvimento de equipamentos e de articulação entre esta modalidade de formação e o subsistema de formação profissional.

### 6.3.2 - Nuclearização do Ensino de 2º Grau

O controle do crescimento da oferta deste grau de ensino poderia ser grandemente facilitado por uma concepção de sistema.

baseada na hierarquização das necessidades em termos espaciais e na constatação de que se está atendendo com meios uniformes clientela heterogêneas.

Um exame da distribuição espacial da oferta de cursos de que suas respectivas: "funções de produção" são extremamente diferenciadas. Alguns são centros de educação técnica, outros são colégios tradicionais, outros ainda incorporam um híbrido de educação acadêmica com educação profissionalizante. E que de um modo geral, perdeu-se de vista a unidade do "núcleo comum"; e desatende-se as diferenças de clientela.

Através de uma rápida avaliação de estabelecimento e de características estruturais das redes urbanas, nos vários estados (aproveitando os estudos de tipologia municipal do IBAM e de indicadores locais do IBGE), poder-se-ia estabelecer um mapeamento da oferta de serviços de ensino de 2º grau, a partir do qual se fixariam estratégias de diferenciação e hierarquização desta rede. Nos polos regionais concentrar-se-iam os serviços mais amplos de oferta de habilitações plenas; nas capitais menos industrializadas e cidades de médio porte concentrações menos complexas articuladas com a oferta de educação supletiva e formação profissional em polos micro-regionais ou de "áreas-programa", centros integrados de educação profissionalizante articulados com núcleos de educação geral regular ou supletiva. É assim por diante, tendo em conta as características regionais, os perfis etários de clientela e as possibilidades atuais dos estabelecimentos.

### 6.3.3-Articulação do Ensino Regular de 2º Grau com a Oferta de Educação Supletiva.

Tanto para a regionalização como para a consolidação do programa de habilitações básicas e para a melhoria da educação geral faz-se necessário estabelecer uma clara divisão de atribuições e articulação técnica e administrativa entre as unidades (e processos) de ensino regular e de educação supletiva.

Deve-se ter em conta que metade das matrículas da atual rede de ensino médio são oferecidas em período noturno, para clientela com idade superior a 17/18 anos, já engajadas na forma de trabalho e com experiência e conhecimentos acumulados significativos, em

bora geralmente insatisfatórios. Outra metade situa-se nos cursos diurnos de objetivos diferenciados; predomina, efetivamente, a clientela que de um modo ou de outro prosseguirá estudos em nível superior, ainda na faixa etária dos 14 aos 19 anos. Nas cidades de interior, os cursos diurnos podem adquirir um caráter terminal para boa parte da clientela independentemente de conferir alguma habilitação para o trabalho.

A medida básica seria identificar estas diferentes condições da clientela, orientando os de idade superior e expectativas terminais (ou que prosseguiriam estudos superiores como "segunda opção") para processos mais adequados de aprofundamento de suas vivências e conhecimentos, em modalidade supletivas (suplência, suprimento ou qualificação). E os que se encontram em idade regular para cursos regulares em relação aos quais se trataria de manter ou melhorar os padrões de educação geral.

Em um e outro caso, far-se-ia ênfase, como no 1º grau, na melhoria do ensino de Comunicação & Expressão e de Ciências, mas já tratando de atender de modo mais efetivo a área de ciências sociais. E no tocante a métodos, tratar-se-ia de desformalizar os programas e padrões de relacionamento docente-aluno, orientando os processos predominantemente para a autoaprendizagem.

Isto deveria permitir ou garantir que a diferença entre ensino regular e supletivo se desse ao nível de métodos e clientelas e não ao nível da qualidade ou status do diploma.

#### 6.3.4-Casos Setoriais

Caberia dar atenção prioritária a tres segmentos do ensino de 2º grau: a educação normal, a educação para saúde e a educação agrícola.

Uma das distorções da implantação da reforma foi a marginalização e, em certos casos, o desaparecimento do ensino normal para formação de docentes para o ensino de 1º grau. Uma posição irrealista diante da "escassez de qualificação" dos professores levou a tentativa de suprir o ensino de 1º grau com docentes formados em escolas superiores em cursos de curta duração; na medida em que estes cursos se tornaram objeto de "especulação" no mercado em rápida expansão, prejudicou-se o escopo de melhor qualificação. E ao mesmo tempo negligenciou-se a fonte tradicional de suprimento que eram os cursos normais, cuja efetividade vinha diminuindo justamente por falta de uma política definida de desenvolvimento.

Fenômeno semelhante se dá com a área de saúde. Multiplicaram-se as escolas superiores de enfermagem, que mal atendemos segmentos mais avançados do sistema de saúde, enquanto escasseiam profissionais que possam atender os serviços no interior e nos programas de medicina simplificada e nas atividades para-médicas. Poder-se-ia neste caso, ativar os grupos técnicos já em funcionamento no MEC, MPAS e M.S., levando à formação de um programa de alcance global que permitisse:

- a) especificar objetivos de formação e profissional para as diferentes ocupações requeridas pelos programas de saúde.
- b) selecionar e qualificar unidades especializadas de ensino de 2º grau para saúde, que tanto proporcionariam cursos regulares deste nível, como serviriam de base operacional para projetos de treinamento e especialização profissional e para atividades de extensão.
- c) organizar serviços de apoio que permitam articular estes Centros de Ensino de Saúde às Escolas de Medicina e cursos afins na Área de Ciências Biológicas e de Profissões da Saúde.

Uma política específica desta índole torna-se necessária também para a atual rede de escolas agrícolas federais e dos estados do Nordeste, Centro-Oeste e Sul. Seu escopo básico seria promover uma "abertura" em suas funções, permitindo-lhes atuar não só no ensino técnico-agrícola de 2º grau, mas também em ações de educação não-formal vinculadas aos projetos de educação rural, na preparação de instrutores e especialistas em capacitação profissional e gerencial rural e no treinamento de pessoal docente e técnico administrativo para escolas rurais.

Para isso seria possível articular a Coordenação do Ensino Agrícola (COAGRI) do MEC, o SENAR, EMBRATER e secretarias estaduais de educação e agricultura, na formulação dos perfis de objetivos educacionais e de formação profissional, nucleação da rede de colégios agrícolas e centros de treinamento rural e para cooperar tecnicamente com a COAGRI na implantação do programa. Tratando-se de uma ação com evidentes benefícios econômicos e sociais, caberia cogitar da alocação a ele de parte dos recursos ora em negociação para o III Programa do MEC com o Banco Mundial.

## 6.4 - DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Esta é, seguramente, a área mais crítica da política educacional. Não tanto pelos aspectos quantitativos e de recursos, mas pelas implicações político-sociais de uma necessária contenção de seu crescimento; e pelo risco de acentuar o caráter seletivo de que já se reveste.

O problema principal reside em que o setor público ainda quando disponha de poder normativo bastante influente - não pode usar as suas universidades como instrumento de uma política de "abertura social" na escala necessária. Ainda quando se mantenha a gratuidade ou se amplie sua capacidade de matrícula, restaria como mecanismo seletor o nível de preparação prévia necessário a um bom desempenho acadêmico; e na medida em que o ensino de 1º e 2º graus apresentam notável capacidade de seleção social, só alcançam as melhores oportunidades de ensino superior aqueles que já as tiveram nesses graus.

Desde outro ponto de vista, está se colocando ao ensino superior um requerimento de si altamente seletivo: o de preparar recursos humanos de alto nível para ativar os programas de Ciências e Tecnologia. Requerendo a concentração de recursos em alguns núcleos de excelência, para alcançar resultados a médio prazo, implicará a escolha de candidatos com desempenho atual ou potencial bem acima da média; o que significa buscá-los entre os grupos de extração social mais elevada; ou estender o processo de seleção aos níveis anteriores de ensino para buscar "talentos" em um segmento mais amplo da população estudantil.

De qualquer modo, será necessário conter o crescimento global, para redistribuir o incremento de recursos setoriais em direção aos programas de educação elementar; e/ou adotar algum esquema de eliminação da gratuidade combinado com o Crédito Educativo e um sistema de bolsas para alunos pobres.

Por outro lado, será necessário dar continuidade aos esforços do MEC e CFE para elevar os requisitos mínimos para abertura de novos cursos e para corrigir - no quanto seja possível - as distorções provocadas pela expansão pretérita da oferta privada.

Para tanto, torna-se importante a consideração das seguintes linhas de ação:

consolidação de uma legislação básica que se limite a delinear princípios, deixando a organização da pesquisa, do ensino e administração das IES a cargo delas próprias, tendo em vista as diversidades regionais, urbanas, econômicas e de recursos humanos;

redimensionamento do Conselho Federal de Educação em termos de competência, estrutura e funcionamento. Isto implicaria na observância estrita dos próprios dispositivos que criaram e regulamentaram a composição e estrutura do CFE, determinando com que este órgão volte a ser um colegiado que formule as grandes linhas da política educacional, abstendo-se de exercer funções executivas;

categorização dos Estabelecimentos de Ensino Superior, conforme papéis que lhes cabem no meio social, com vistas a identificar funções a serem exercidas, permitindo estímulos ao surgimento de centros de excelência nas várias regiões geoeconômicas do país, irradiadores e laboratórios de produção de ciência e tecnologia.

Outro caminho promissor é o das carreiras de curta ação; as experiências iniciais, nos estados mais desenvolvidos, parecem estar dando bons resultados, com razoável aceitação de seus agressados pelos empregadores. O mesmo não ocorre em estados menos industrializados, onde as empresas não chegaram a um nível de especialização de funções que diferencie o operário qualificado (mestre ou oficial), do técnico de nível médio e dos profissionais técnicos pós-secundários. Resta, no entanto, um problema organizacional; a experiência está demonstrando também que, funcionando nas Escolas Técnicas (como Centros de Engenharia Operacional) alcançam bom nível técnico mas comprometem o status do diploma com efeitos sobre a demanda por matrículas; de outro lado as Universidades pela sua tradição elitista - tendem a marginalizar os cursos de curta duração afetando não apenas seu status como também a alocação de

recursos e, pois, sua qualidade. Pareceria que a institucionalização do "modelo" do Instituto Tecnológico da Bahia levaria a uma solução deste impasse. Um aspecto particular seria a de aplicar esta modalidade de educação superior, com maior amplitude na área de profissões da saúde.

No que se refere à graduação, uma medida prioritária seria melhorar a articulação do PICD/PNPG com um programa de desenvolvimento de currículos métodos e de técnicas de ensino superior, baseado na experiência do programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Superior (PADES), implantado em algumas universidades para atender as instituições de sua área de influência.

Tendo em vista o problema citado de aceleração dos programas de Ciência e Tecnologia, este seria o momento de revisar a atual política de formação de pesquisadores. Com a "massificação" do ensino de graduação e a concorrência dos empregadores privados, os recursos humanos para C & T começam a ser selecionados e preparados a nível de mestrado; como estes cursos no país ainda não alcançam bom nível, requer-se seu aprofundamento subsequente ou a continuação do treinamento em nível de doutoramento e pós-doutoramento. Obviamente isto leva mais tempo (precioso no caso brasileiro) e é muito mais caro.

Uma solução já adotada com êxito razoável, em outros países, seria aplicar programas de iniciação científica a nível da graduação, oferecendo cursos e estágios subsidiados adicionais ao currículo comum; ou mesmo fazê-lo a nível de 2º Grau, juntamente com os programas de melhoria do ensino de ciências, através de projetos de monitorias e estágios em instituições científicas como técnicos auxiliares.

Uma política ancilar, seria através do desafogo dos cursos de mestrado fazendo o PICD operar mais largamente através de processos de pós-graduação "latu sensu".

Estas linhas mereceriam uma reflexão mais cuidadosa, sumariada nos seguintes pontos:

- a) Ordenação Setorial e Regional da Expansão do Ensino Superior de Graduação;
- b) Desenvolvimento dos Cursos de Curta Duração Especialmente nas Áreas de Tecnologia e Saúde.

- c) Programas de Iniciação Científica em Nível de Graduação;
- d) Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos e Métodos de Ensino para os cursos de Graduação.
- e) Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos para a Ciência e Tecnologia:
  - e.i) Mestrado e Doutorado
  - e.ii) Administração de Programas de C & T
  - e.iii) Formação e Intercâmbio no Exterior.

