

Título = Educação Brasileira
(sobre questões da atualida-
de).

Autoria - Edgard

Ano - 1975

Corleaz & Moraes Ltda.
LIVRARIA

Livros Nacionais e Estrangeiros

R. Maestro Cadoy, 1882 - 05315 - SP

Tel. 82-3567 - Atende p/ Recombolso

Editora.....

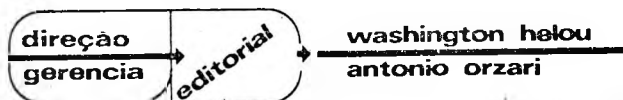
Autor.....

Título.....

Preço.....

**EDUCAÇÃO
BRASILEIRA**
(questões da atualidade)

Dele



Jorge Nagle
(organizador)

EDUCAÇÃO BRASILEIRA

(questões da atualidade)

 **EDART/SÃO PAULO**
LIVRARIA EDITORA LTDA
01224 - Rua JAGUARIBE, 47 - C.P. 4108 - SÃO PAULO (SP) - Fone: 221-9933



EDART - SÃO PAULO LIVRARIA EDITORA LTDA.

1975

Publicações da EDART sobre Educação:

A Reforma e o Ensino — Jorge Nagle
Experimentação Educacional (uma contribuição para sua análise) —
— José Mário P. Azanha

Conteúdo

Nota da Editora	7
Capítulo 1:	
A reforma da escola de 1º e de 2º graus: soluções e problemas — Jorge Nagle	9
Anexo 1: Receita pedagógica — Perseu Abramo	25
Capítulo 2:	
A reforma e a qualidade do ensino (anotações para um estudo das críticas à educação escolar) — Celso de Rui Beisiegel	29
Capítulo 3:	
Mercado de trabalho e profissionalização no ensino de 2º grau — Luiz Antonio C. Rodrigues da Cunha	39
Capítulo 4:	
A articulação do 2º com o 3º grau: exame de algumas questões preliminares — Perseu Abramo	55
Capítulo 5:	
Sobre o vestibular — Lólio Lourenço de Oliveira	65
Capítulo 6:	
Implantação da Reforma: o Desexemplo de São Paulo — Jorge Nagle	75

Nota da Editora

De 10 a 17 de julho de 1974, realizou-se, no Recife, a XXVI Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Conforme havia sido programado, no dia 11, das 9 às 12 horas, no Edifício da Escola de Engenharia, da Universidade Federal de Pernambuco, efetuou-se o Simpósio sobre Reforma do Ensino de 1º e de 2º Graus, coordenado pelo prof. Jorge Nagle.

Foram cinco os temas programados para a discussão da Lei nº 5.692/71. Os professores Jorge Nagle, Celso de Rui Beisiegel e Luiz Antonio C.R. Cunha fizeram suas exposições e entregaram, por escrito, seus respectivos trabalhos. Por essas razões, três trabalhos apresentados na XXVI Reunião Anual da SBPC vão aqui publicados. Os outros, que se encontram nesta publicação, não foram apresentados durante a Reunião; mas, representam contribuições à análise da nova reforma da escola de 1º e de 2º graus, bem como estão de acordo com o temário então proposto.

É com muita satisfação que a EDART – São Paulo Livraria Editora Ltda. – dá a público esta coletânea de estudos críticos sobre a Lei nº 5.692/71. Talvez seja a primeira que aparece no país, representando uma análise crítica e sistemática sobre o novo diploma legal. Dessa maneira, a EDART espera contribuir para o debate e para a implantação de uma das reformas mais radicais da educação brasileira nos últimos tempos.

Mas não é esta a única razão que levou esta Editora a publicar o livro. Pois pretende homenagear, embora modestamente, essa instituição tão importante na vida intelectual do país, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. E não é demais lembrar que tanto essa Sociedade como esta Editora têm perseguido os mesmos fins, uma contribuindo para a congregação dos cientistas brasileiros, outra, para a difusão do conhecimento científico, especialmente sob a forma de compêndios para o ensino das ciências.

É preciso, também, não esquecer que a EDART estabeleceu uma programação de obras – a Coleção Ensino, coordenada pelo prof. Jorge Nagle – com o objetivo de fornecer recursos à equipe escolar para enfrentar os problemas propostos pela Lei nº 5.692/71. Já foi publicado o primeiro livro, A Reforma e o Ensino, de autoria do mesmo coordenador. Tal Coleção foi programada para atender a duas ordens de preocupações: uma de natureza técnico-pedagógica – em que se enquadra o primeiro livro já publicado – e outra de natureza mais geral, e também crítica. É fora de dúvida que a presente publicação vem atender a esta segunda ordem de preocupações. Assim, as duas orientações principais da Coleção Ensino vão

sendo simultaneamente combinadas, o que representa uma vantagem inestimável.

A EDART espera que esta publicação seja do agrado do público em geral e dos especialistas e, mais do que isso, espera cooperar tanto para a discussão como para o desenvolvimento de uma das importantes peças da sociedade brasileira – a educação.

*Washington Helou
São Paulo, fevereiro de 1975.*

EDUCAÇÃO BRASILEIRA

(questões da atualidade)

A Reforma da Escola de 1º e de 2º Graus: Soluções e Problemas (*)

1

*Jorge Nagle (**)*

A Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, constitui um documento de significado importante, especialmente quando relacionada com a reforma universitária. Ao estudioso não escapa o fato de que tanto esta como aquela fazem parte de um mesmo contexto de preocupações, tal a continuidade e a coerência que existem entre ambas. As reformas da escola de 1º, 2º e de 3º graus integram-se num mesmo conjunto de diretrizes, bases e medidas, objetivando dar uma estrutura unificadora às instituições escolares brasileiras. Tanto do ponto de vista dos órgãos normativos como dos executivos, a educação escolar brasileira encontra-se numa situação suficientemente clara quanto à integração de seus aspectos nucleares, à distribuição da quantidade de poder entre os órgãos e instituições educacionais e ao espírito de unidade que deve presidir ao encaminhamento e à solução dos problemas.

De fato, chama a atenção a existência, a partir de 1971, de um mesmo quadro de relações interdependentes, verificadas no conjunto de normas traçadas para a educação escolar no país, considerada como um todo. Assim sendo, é muito menos problemático falar-se, agora, na existência de um mesmo conjunto de normas integradoras e unificadoras, que devem ser observadas no planejamento das instituições escolares do 1º ao 3º graus. Este resultado não pode ser subestimado, ao menos do ponto de vista formal. E menos subestimado, ainda, quando se pensa que o aspecto formal-jurídico foi, em diversos momentos da história da educação escolar brasileira, um primeiro entrave (e muito decisivo) a quaisquer alterações que se desejasse introduzir na escola. Relembre-se o velho dualismo da legislação escolar: a federal, a respeito do ensino secundário e superior, e a estadual, sobre a

(*) Este trabalho foi apresentado primeiramente no Simpósio sobre "Reforma do Ensino de 1º e de 2º graus", realizado como parte do programa da XXVI Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, em Recife, no dia 11 de julho de 1974. Conserva o mesmo título e o mesmo temário, embora se encontre, agora, um pouco mais desenvolvido.

(**) Professor do Departamento de Educação, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Araraquara - SP.

escola primária e a técnico-profissional. E é preciso lembrar, também, que relacionar o aspecto formal-jurídico à superestrutura e, por consequência, necessariamente julgá-lo elemento de importância apenas superficial, parece não ser uma atitude produtiva: de um lado, porque o aspecto formal-jurídico está associado, em graus diferentes, às matrizes de determinada formação econômico-social; de outro lado, porque aquele mesmo aspecto apresenta repercussões diferentes de acordo com as variações nas condições objetivas de determinada ordem social. Tudo isso precisa ser suficientemente estudado para que não se atribua, sempre, o mesmo valor a determinado elemento superestrutural, com o que se corre o risco de empobrecer a análise pelo uso de um procedimento excessivamente formal. Se não existissem outras consequências, basta pensar na maior força reivindicatória que pode promover certa medida, quando está amparada legalmente.

Ao menos na dimensão formal-jurídica, deixaram de existir os subsistemas escolares, especialmente os responsáveis pela segregação entre escolas para os mais afortunados, de um lado, e para os desafortunados, de outro lado — o que deu margem ao aparecimento de uma literatura crítica, cujos autores se opunham à existência de desigualdade de oportunidades escolares, de diferenças na destinação escolar e social dos alunos, promovidas pela então escola média brasileira (dualismo sócio-econômico e pedagógico). Com efeito, muitos dos grandes educadores brasileiros empregaram boa parte dos seus esforços com o objetivo de combater a discriminação da (ainda existente) escola média brasileira. Esta se apresentou, sempre, internamente dividida e segregada em *tipos* de escolas: o curso secundário e os cursos técnico-profissionais. Essa segregação tem um longo passado no Brasil e, também, em outros países. De um modo geral, somente no século XIX inicia-se um sistemático e forte movimento para a transformação dos ramos da escola média de *tipo* em *grau* escolar. E o movimento só alcançou êxito em alguns sistemas escolares por volta do final do primeiro quartel deste século. No Brasil, ainda durante a Primeira República, a associação entre escola técnico-profissional e os “desafortunados” era muito comum; tais escolas tinham a função legal, e quando não legal, de fato, de regenerar pelo trabalho. E a reforma Francisco Campos do ensino secundário (1931) sedimentou a orientação tradicional, no que foi seguida pela reforma Gustavo Capanema (1942), com a agravante de que, na época, se sistematizava na legislação o princípio dos compartimentos estanques, pois foram aprovadas as leis orgânicas do ensino industrial (1942), comercial (1943), agrícola (1946) e normal (1946). Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1961), embora pretendesse, pouco conseguiu no sentido de harmonizar a “cultura geral” com a “formação para o trabalho”. Nesse quadro, pode-se perceber o sentido da Lei nº 5.692/71, a única em que se tentou um caminho para relacionar o que se denominou de “educação de elite” e “educação popular”.

Há, portanto, com a nova lei, a solução, ao menos formal, de um velho problema. E este fato precisa ser ressaltado. Aproveitar, ao máximo, essa abertura, deve ser uma das principais tarefas propostas às administrações regionais, bem como a cada escola e a cada educador.

Acrescente-se a isso o conjunto de princípios, mais claramente definidos e suficientemente operativos, que passaram a orientar a nova proposição

de sistema escolar: os princípios da descentralização e da diversificação, o da elasticidade, que inclui flexibilidade e atualização, o da continuidade e terminalidade, e, finalmente, o princípio da integração. Estes propõem outras tantas aberturas, há muito tempo reclamadas pelos educadores: não podem deixar de ser explorados, especialmente agora, uma vez que foram apresentados, ao mesmo tempo, como idéias-mestras e como instrumentos de realização. Se durante tanto tempo se criticou a camisa-de-força que a administração central impunha às administrações regionais, agora, a própria sistemática da legislação, ao distribuir competências do poder normativo, contemplou tanto os órgãos superiores quanto os regionais, e até cada unidade escolar.

Mas, a solução de um problema acabou criando um outro. O problema então existente era o da tutela asfixiante que a administração central sempre imprimiu aos assuntos da educação escolar. Agora é o da dificuldade das administrações regionais, e das próprias escolas, em realizar as tarefas que lhes são, hoje, atribuídas ou delegadas. Tudo se passa como se, depois de uma grande luta para obter certa margem de liberdade de atuação própria, faltassem coragem e conhecimento para bem aproveitar a oportunidade. Percebe-se, mesmo, que está havendo uma inversão de aspirações, pois parece que é preferível não ter alcançado essa margem de liberdade de ação, que resulta em responsabilidade, e, assim, voltar à época de tutela, quando não havia estimulação para que cada região e cada escola dessem uma fisionomia própria a seus planos educacionais, nem muito menos a necessidade de espírito criador.

Um exemplo da inadequação das administrações regionais à nova situação encontra-se na ausência de planejamento do próprio processo de difusão das inovações presentes na lei. De um lado, agiu-se, na implantação da reforma, da mesma forma como se agia na implantação das reformas anteriores, sem, ao menos, perceber que se trata de outra situação, com outras particularidades. Tentou-se a aplicação da nova reforma em bloco; e um pouco tardiamente. Mais do que isso, as administrações regionais perderam uma boa oportunidade para mostrar que é preciso estudar e estabelecer adequados canais de comunicação, quando se pretende levar determinadas inovações de um centro-produtor para um sistema-cliente. Agiram de maneira simplista, ao transmitir o conjunto das inovações diretamente do centro para a periferia, sem quaisquer cuidados de seleção e de escalonamento de prioridades; enfim, sem escolher o que pode e deve ser feito num momento, e o que pode e deve ser feito em momentos sucessivos. Talvez por essa razão, cada equipe escolar, depois das primeiras tentativas de implantação das novas diretrizes, bases e medidas, já tivesse perdido qualquer estímulo para a efetivação da nova ordem educacional.

E ao que tudo indica, a determinação legal para a elaboração do “Estatuto do Magistério” foi outro elemento perturbador da situação. Parece ter criado as expectativas mais vigorosas — o que era natural — e assim absorveu a maior parte das preocupações da equipe escolar. A importância dos princípios e medidas propriamente pedagógicas da reforma passaram para um segundo plano. Este era um resultado previsível, que deveria ter sido controlado pelas administrações regionais. O Estatuto do Magistério deveria ter imediata formulação. Desgraçadamente, as administrações regio-

nais agiram justamente ao contrário, adiando ao máximo a solução do problema. É muito difícil que as pessoas respondam satisfatoriamente às tarefas a cumprir (aspectos técnico-pedagógicos da reforma), quando determinados assuntos, cruciais para a própria sobrevivência delas (Estatuto do Magistério) continuam confusos ou sem solução adequada.

A verdade é que por falta de melhor percepção das exigências do planejamento, as administrações regionais começaram, em fins de 1971, a determinar a leitura, da forma como ocorresse, dos artigos da Lei nº 5.692 e da documentação complementar disponível. Ora, os dispositivos legais nem sempre são diretamente compreensíveis. Mais ainda: o conhecimento de cada uma das suas diversas partes é desnecessário, para determinadas clientela, como é o caso da equipe escolar, embora seja conveniente uma primeira visão panorâmica do assunto. As administrações regionais, ou melhor, os supostos ou recém-criados órgãos de orientação pedagógica não perceberam que um conjunto de dispositivos legais, ao tratar de disciplinar o funcionamento de todo um sistema escolar, nacional e regional, especialmente na parte que se relaciona com toda a escola brasileira de 1º e de 2º graus — como é o caso da recente lei — abrange questões as mais variadas, quanto à sua natureza.

Questões de filosofia, de política e de economia da educação, de administração escolar, de pedagogia, de didática etc., e cada uma delas apresentando diferentes níveis de análise. Enfim, problemas que propõem temas como educação e sociedade, sistema escolar, financiamento, formação do magistério e demais especialistas em educação, finalidades e objetivos, currículo, trabalho docente, aproveitamento escolar etc., que solicitam, diferentemente, a contribuição dos diversos órgãos normativos e executivos — Conselhos de Educação, Secretarias da Educação, Delegacias Regionais, unidades escolares — para procederem à tarefa de expressão funcional das diretrizes, bases e medidas gerais apresentadas pelos órgãos centrais. Daí a necessidade de regulamentação, esclarecimento, pormenorização de medidas, criação de órgãos, formulação de planos, adoção de práticas etc., que não atingem, do mesmo modo, conselheiros, secretários, coordenadores, delegados, inspetores, supervisores, diretores, professores... Tudo isso mostra que não pode ser uniforme o processo de difusão de inovações, nem o de sua implantação.

Quando se trata do corpo docente — ou da equipe escolar —, o primeiro problema está em saber o que da legislação precisa ser imediatamente conhecido; e em que dosagem para, em seguida, preparar material adequado. É preciso, também, saber por que caminhos esse material chega até o professor: se diretamente do órgão elaborador do material, se por meio de delegados, inspetores, orientadores, supervisores ou diretores. De qualquer modo, é importante refletir sobre os melhores canais de comunicação, sobre as características dos eventuais mensageiros das inovações. E qualquer que seja a escolha, é preciso manter a continuidade do processo para que as parcelas de informações e de modos de atuação se sedimentem progressivamente, bem como passem a ocupar a atenção não só durante determinados momentos indicados no calendário escolar, mas durante todo o ano.

Não custa lembrar que o processo de difusão de inovações é complicado. É preciso pensar, também, que o problema da difusão de inovações faz

parte de um problema mais amplo, que é o da mudança cultural provocada. Envolve não só a existência de novos elementos culturais que se tornam proveitosos para determinado grupo (inovação), como a necessidade de estabelecer um processo pelo qual uma inovação chega a ser adotada pelos membros de um outro grupo (disseminação), e também o modo pelo qual uma inovação encontra as condições para harmonizar-se com os elementos existentes (integração). Cada uma dessas grandes fases apresenta um conjunto de questões e de subfases: agentes de mudança, motivação do sistema-cliente, canais de comunicação etc. Antes de tudo, porém, e para proporcionar o êxito na execução do planejamento do processo de difusão de inovações, é preciso criar as condições mais favoráveis àquela execução, limitando ou controlando as barreiras à mudança.

Quanto ao "Planejamento Prévio" e ao "Plano de Implantação", a análise da documentação mostra que as administrações regionais continuaram agindo como agiam em situações anteriores: produziram grossos volumes, excederam-se na apreciação das próprias possibilidades concretas, elaborando um documento mais para salvar as aparências, do que um instrumento de atuação prática simples, contendo uma escolha modesta de prioridades e indicando medidas concretas, e escalonadas, para imediata e mediata realização, nas diferentes áreas. Por esses motivos, pode-se afirmar que a importante idéia de programação ainda não se encontra suficientemente compreendida, a ponto de orientar, adequadamente, a atividade que pretende ser racionalizada. É por isso, também, que o processo de implantação da reforma se encontra numa situação caótica e desestimuladora.

É esta a impressão que permanece do trabalho de concepção do Plano Estadual de Implantação, e da tarefa de execução do que foi planejado. De um lado, a aflição que cercou a elaboração dos planos parece mostrar, pelo menos, a existência de um problema: as administrações regionais, de um modo geral, estavam despreparadas para realizar um trabalho dessa envergadura. Mas é preciso pensar que a situação educacional sempre exigiu constantes formulações dessa ordem. É verdade que tais administrações ganharam alguma experiência no campo; parece, mesmo, que pela primeira vez se deram conta de que existe uma necessidade insubstituível de programar uma sequência de atividades e de tarefas com o objetivo de estender para o sistema escolar um conjunto de medidas. Mas, outra impressão que se firma é a de que — tal como em outras situações historicamente verificadas — passados certos momentos, considerados puramente ocasionais, em que se torna necessário um esforço, *legalmente* determinado, para o planejamento educacional, se retorna, como sempre, à situação imediatamente anterior, caracterizada por soluções imediatistas, restritas e segregadas umas das outras. De outro lado, a realização do Plano de Implantação continua sendo um projeto sem condições de ser aplicado, apesar das "formulações teóricas" que apresenta, das "metodologias e enfoques", dos "modelos setoriais", dos "cronogramas", dos "recursos organizacionais"...

Bem pensado, o Planejamento Prévio traduziu-se, nas suas linhas gerais, num rol de intenções genéricas. Isto quer dizer que representa um documento formado por um conjunto de enunciados que não é específico para a situação; em boa parte, poderia ser proposto independentemente da Lei

nº 5.692/71. Além disso, não chega a enfrentar problemas existentes, a selecionar alternativas nem, muito menos, chega a indicar medidas bem demarcadas para o novo sistema escolar que se pretende construir, levando em conta as novas diretrizes, bases e medidas. Assim sendo, o Plano de Implantação, que segue o Planejamento Prévio, vai constituir outro documento inócuo do ponto de vista da racionalização da atividade. Tanto um como outro acabam por desmoralizar, mais um pouco (se isso ainda é possível), as tentativas para racionalizar os serviços educacionais. E, assim, parece que continuamos férteis apenas na gestação de "boas intenções".

Observe-se, ainda, o que está ocorrendo com a importante idéia de integrar a orientação "acadêmica" — educação geral — com a voltada para o trabalho — formação especial ou profissionalizante. Aqui está um princípio fértil em consequências, que representa o êxito de uma longa campanha que sempre sustentou a necessidade de interligar a educação geral, desinteressada, que atendia às aspirações de uma "elite" — portanto, injustamente seletiva — com a educação escolar de natureza técnico-profissional, que delimitava as aspirações do "povo". Se, antes, a falta de integração foi uma das características mais criticáveis da escola média brasileira, ao longo de sua história, trata-se, agora, de promover o inter-relacionamento dos dois universos de pensamento e de atuação, e, assim, eliminar um injustificável antagonismo, até então segregador de ambos. Também, neste caso, um problema complicado é encarado de um modo simplista, uma vez que a solução proposta consiste ou na mera criação de cursos profissionalizantes onde existem cursos gerais, e vice-versa, ou se encontra na repartição do período escolar entre unidades que se responsabilizam por um ou outro tipo de formação. Não se percebeu que tais soluções são improdutivas, pois, representam, apenas, justaposição de dois universos de formação escolar. E aqui surge outro problema, que continua desafiando a reflexão pedagógica.

Tanto o universo da educação geral como o da formação especial possuem estatutos bem diferentes, levando ao fracasso quaisquer tentativas para aproximá-los pelo simples caminho da justaposição. De forma alguma a integração de ambos se processa pela simples presença, no currículo da mesma escola ou de escolas diversas, de matérias de uma ou de outra ordem. A história da escola média brasileira contém exemplos suficientemente claros das inconsistências da aplicação desse modo de integração. Basta lembrar as tentativas frustradas da introdução de matérias gerais na escola técnico-profissional ou de matérias profissionais na escola secundária, e, ainda, as tentativas, também frustradas, da criação de "outros modelos" para a escola média, como os ginásios polivalentes, ginásios voltados para o trabalho ou ginásios pluricurriculares.

Para se dar uma solução ao problema proposto pela lei é preciso partir da idéia de que a educação geral e a formação especial são dois mundos distanciados e diferentes do ponto de vista do conhecimento e da ação. Possuem estatutos próprios, com características até certo ponto irreconciliáveis. São duas mentalidades, dois sistemas de reflexão, que não podem ser superpostos ou interligados de modo direto ou imediato. Há, por isso, a necessidade de indicar um outro universo que sirva de mediador ou de ponte entre ambos. E, para o caso, parece não existir outro mediador além do mundo tecnológico. Se a afirmação é verdadeira, então a integração

da educação geral com a formação especial se fará graças a uma etapa de interconexão, representada pela formação tecnológica. Como forma de reflexão e de conhecimento, a tecnologia, tão característica do mundo atual, terá duas principais funções na escola de 1º e de 2º graus: de um lado, porque é o necessário elo de ligação entre o geral e o especial (ou entre o acadêmico e o profissional, o teórico e o prático, a ciência e a técnica); de outro, porque é uma das características mais marcantes da civilização contemporânea e, por essa razão, não pode ser negligenciada na educação escolar.

E não é demais observar que, no plano do conhecimento e da ação, a tecnologia está situada entre a ciência e a técnica. Para o caso da educação escolar, entre as matérias de educação geral e as de formação especial. Isso faz com que, aqui, ela apareça como a grande fonte para o desenvolvimento do pensamento criador, um dos objetivos gerais da nova reforma. Embora haja todo um sistema de tensões entre a ciência, a tecnologia e a técnica, pode-se afirmar que a tecnologia geral, traduzida sob a forma de fundamentos de engenharia, constitui uma matriz estimuladora da invenção. De um lado, é fecundada pelas ciências-fontes, e se apresenta como matéria de síntese; de outro lado, não constitui simples modo de fazer as coisas (técnica). Embora grave em torno das ciências, cria, também, seu próprio conhecimento; e não se deve esquecer sua dimensão operativa, especialmente no que se refere à construção de modelos e à elaboração da lógica de organização e execução do trabalho, quando se aproxima da técnica. Esse caráter ao mesmo tempo científico e técnico faz da tecnologia — especialmente da tecnologia geral — um campo de grande poder para o desenvolvimento do espírito criador, e isto, por força, também, do seu conteúdo artístico.

Mas, a solução dada ao problema da, ainda, escola média, com ramos escolares estanques, com destinação escolar e social distintas, esbarra com o aparecimento de outros problemas. Embora se procure perceber, na Lei nº 5.692/71 e nas disposições complementares, a introdução da escola única, integrada, tal percepção — pelo que já foi exposto — não é muito correta; do ponto de vista dos padrões de formação (currículo), como já foi assinalado, a situação, agora, não se diferencia da anterior. Seguindo o mesmo raciocínio, a ausência de recursos unificadores reduz a eficácia de muitas medidas propostas, como as de entrosagem e intercomplementaridade.

Quanto ao caso particular da formação especial, um outro problema se propõe. Como tem sido tradicional o descaso dos poderes públicos no que se refere à criação de escolas técnico-profissionais, e como o ensino profissionalizante é uma característica central da nova legislação escolar, surge a dúvida a respeito do modo como o sistema de escolas públicas poderá, na situação atual, atender a essa característica central. Mesmo deixando de lado a questão, anteriormente discutida, da integração da formação especial e da educação geral, parece pouco adequada a medida que vem sendo adotada e que consiste em firmar convênios com instituições não-oficiais, para que estas ministrem a parte de formação especial. Isso sem discutir a quebra que houve na tradição da legislação escolar brasileira, com a proposição do ensino pago nas escolas oficiais, ao que está ligada a questão, consagrada na

nova lei, das bolsas de estudo, restituíveis ou não (Lei nº 5.692/71, Arts. 44, 46, 63, 76). Mesmo sem desenvolver a análise um pouco mais, essa forma de resolver o problema por meio de convênios pode levar a supor que a profissionalização transforma a nova lei num instrumento das classes produtoras (embora possa, também, ser pensada como um recurso para estabelecer um sistema nacional de educação escolar, pela interligação do sistema público com o paraestatal e o privado). E torna-se mais sintomática a situação, quando se observa que vai sendo introduzida, na escola pública, a noção de empresa, cujo sentido está a merecer reflexões que ultrapassem a dimensão meramente econômico-financeira do problema.

Neste ponto, vale a pena apresentar uma concepção que se tem difundido na literatura educacional brasileira, e que já conseguiu muitas repercussões no modo de realização escolar. Trata-se da aceitação, como filosofia educacional predominante, de um ideário que se originou dos estudos da "Administração Científica". Desenvolvidos em sociedades altamente capitalizadas, nas quais é grande a influência dos complexos comerciais e industriais, tais estudos, por via da Administração Escolar, atingiram o campo da escolarização. O ideário se manifesta sob a forma de aplicação de critérios empresariais à escolarização, forçando o emprego de padrões organizacionais e de práticas próprios das empresas comerciais e industriais. Centraliza-se na questão da *eficiência*, quando a fábrica aparece como categoria paradigmática. A filosofia-do-homem-de-negócios manifesta-se quando se propõe (a) a subordinação das questões educacionais a considerações empresariais, se empregam (b) rótulos científicos a metodologias e práticas de duvidoso valor e, finalmente, se manifesta no (c) desenvolvimento de uma atmosfera anti-intelectual.

No primeiro caso (a), a eficiência do processo educativo é erroneamente confundida com a excelência do produto. Ao transformar os custos no critério para julgar a escolarização, este processo vai se reduzindo a cálculos contábeis, enquanto os registros e relatórios constituem a demonstração da eficiência alcançada. No segundo caso (b), aparece como indiscutivelmente científico, de um lado, os desdobramentos do princípio da eficiência, como ajustamento total de meios e fins, o alcance de resultados específicos no menor tempo e com o menor esforço, incluindo, nesse quadro, a eliminação do que se considera "desperdício". Quando se aceita, sem maior discussão, a idéia do aumento da produtividade, basta um passo pequeno para, daí, propor-se a análise, o planejamento e o controle de todo o processo de escolarização nos seus mínimos detalhes.

Relacionados com essa problemática se encontram os esforços "científicos" para estabelecer unidades de tempo para os vários componentes do trabalho escolar e para padronizar as tarefas especificadas nesse trabalho. Educadores e "executivos escolares" trataram de aplicar o princípio da eficiência às finalidades e objetivos da escolarização, ao currículo, à metodologia do ensino e às medidas educacionais. O exemplo dos objetivos "instrucionais" e objetivos "operacionais" pode ser percebido como um caso; também, a instrução programada; quem sabe, também a idéia de promoção automática. Como se nota, muitas vezes boas idéias educacionais podem, em determinado momento, ser selecionadas para servirem a propósitos extra-educacionais discutíveis. De outro lado, passam por ciência

muitas "pesquisas", determinados estudos empíricos restritos, que pretendem fundamentar registros e relatórios sobre a eficiência, e que não chegam a ser senão levantamentos um pouco mais sofisticados, no que se refere especialmente à linguagem que empregam; e é possível que muito do que se apresenta como "teoria educacional" ou "ciência da educação" se encontre no mesmo nível.

No terceiro caso (c), apregoa-se que se vive num "mundo prático", na era do dinheiro, do que decorre uma profunda suspeição contra a educação acadêmica, contra a "simples aprendizagem por meio de livros". Em contrapartida, ressalta-se a importância da "educação prática", da educação vocacional, enfim, do treinamento eficiente. Aqui se verifica, mais abertamente, a orientação ideológica da nova filosofia educacional, em que o tecnocratismo assume, na sua plenitude, o papel de mensageiro dos aspectos mais discutíveis de uma ordem social capitalista.

Mais uma observação sobre o elemento técnico presente na norma geral de profissionalização. De acordo com a documentação oficial, o elemento técnico desdobra-se em serviço e cultura — aquele para dar ocupação e, este, para enriquecer a experiência humana, ajustando o homem ao mundo dos nossos dias (Parecer CFE nº 45/72). Neste ponto, permanece, quem sabe ainda, uma dúvida. Enquanto serviço, o elemento técnico continua comprometido com o que existe de mais criticável e injusto na tradição escolar brasileira, e que se traduz numa seleção de determinados elementos culturais que, pela sua própria natureza, devem estar destinados à formação das classes menos favorecidas, enquanto outros elementos continuam destinados, também pela sua própria natureza, às classes mais favorecidas. E enquanto cultura, o elemento técnico, além do distanciamento de suas bases mais imediatas (tecnologia), não consegue elevar-se ao nível que o transformaria em real ferramenta de enriquecimento cultural.

Daí o receio de que a parte técnica, a profissionalização, nesse quadro restrito, volte a desempenhar o papel de exclusivo instrumento de adestramento, quando muito de treinamento, e não de verdadeira formação profissional. Observações feitas mostram que a escola técnico-profissional brasileira atinge, quando muito, o treinamento profissional. O conceito de eficiência, cada vez mais empregado no caso, tem levado à adoção de programas muito delimitados, com minúcias de especificação, que lembram o trabalho automatizado das fábricas. A pormenorização cronométrica das tarefas, a escolha de objetivos cada vez mais restritos, e a conseqüente seleção dos conteúdos, de metodologia e de critérios para julgar o rendimento escolar, ajustados a tais objetivos restritos, acabam por transformar o conceito de trabalho — de tanto alcance educacional — numa questão insatisfatória e improdutiva em termos de desenvolvimento da personalidade do educando e, também, em termos de significado para a vida. Isso sempre ocorre quando o trabalho se traduz, exclusivamente, numa estreita concepção de "educação" especial, completamente voltada para a aquisição de um ofício ou ocupação. O elemento técnico substitui o elemento cultural, impedindo toda oportunidade de enriquecimento cultural mais amplo.

O elemento técnico como serviço — ou melhor, a formação especial — está intimamente ligado à questão do mercado de trabalho. Como

este conceito será analisado em capítulo posterior, deixa-se de discuti-lo neste momento. Mas, convém lembrar, apenas, os seguintes dados. A palavra mercado de trabalho, na linguagem educacional, ganhou a conotação "messiânica" da palavra desenvolvimento, empregada largamente tempos atrás. Trata-se, em ambos os casos, de uma outra caixa de Pandora, no sentido de que se espera que contenha todos os bens para o futuro da educação e da felicidade do país. Foi incluída na Lei nº 5.692/71, Art. 5º, § 2º, letra b — a parte de formação especial do currículo "será fixada, quando se destine à iniciação e habilitação profissional em consonância com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional, à vista de levantamentos periodicamente renovados" (Ver, também, Parecer CFE nº 45/72).

Por falta de maiores esclarecimentos, ela chega a ser usada (também pelo legislador?) para contextos restritos — por exemplo, mercado de trabalho local — quando se sabe que é um conceito de características macrosscópicas. O resultado curioso é que se ouve dizer a respeito de uma localidade X, cuja população é de 25.000 habitantes, que possui uma indústria de laticínios, por exemplo, e que, por isso mesmo, nela a escola de 2º grau deve criar as habilitações profissionais próprias dessa área, a fim de ajustar a oferta de educação ao mercado de trabalho... local. Não se propõem, no caso, pelo menos estas duas indagações preliminares: se é correto aplicar o conceito de mercado de trabalho nessa situação — ou se tal escola, com tais habilitações, não deveria servir a toda uma região (Estado); se tais indústrias realmente necessitam de mão de obra com essa qualificação (2º grau).

Causa estranheza, além disso, o fato de as autoridades governamentais se colocarem como mensageiras das classes produtoras, ao alertarem, dramaticamente, para a necessidade de formação de técnicos de nível médio, para o desenvolvimento do país, quando essas mesmas classes não têm manifestado, com vigor, uma tal preocupação (quem sabe porque, há tempo, já construíram o seu próprio sistema escolar, como é o caso do Senai e do Senac).

Outras observações podem, ainda, ser feitas sobre currículo. Entendido até o momento como parcela da cultura, será, agora, percebido da perspectiva técnico-pedagógica. Com a nova lei, avançou-se para a solução de problemas pendentes, que limitavam demasiadamente a atuação dos órgãos regionais e das próprias escolas. Ficou mais acentuada a necessidade da eliminação de currículos uniformes. Atualmente, o que existe é um conceito amplo de matéria — entendida como matéria-prima a ser trabalhada pela escola; portanto, diferente do conceito de disciplina, entendida como campo restrito e especializado do conhecimento. As matérias são indicadas por órgão superior, que estabelece seus objetivos e amplitude, em lugar da amplitude e desenvolvimento dos programas, como ocorria com a Lei nº 4.024/61. Além disso, as matérias devem ser desdobradas em categorias curriculares denominadas atividades, áreas de estudo e disciplinas, para assim comporem o currículo pleno, e se ajustarem às características da escola (da clientela) de 1º e de 2º graus. Deve-se notar que tal conversão é tarefa de cada escola, e que o novo significado de matéria vale tanto para o núcleo

comum, como para a parte diversificada e para o currículo mínimo de cada habilitação profissional.

Aqui se localiza outra abertura que a recente reforma propõe para cada estabelecimento: permite-lhe, como em outros casos, dar uma fisionomia particular a seus planos educacionais. Por isso, pode-se afirmar a presença de um razoável grau de liberdade da escola, uma vez que, de simples órgão executivo, passa a ter poder normativo — embora se possa chamar a atenção para o fato de as administrações estaduais, por via regulamentadora excessiva, acabarem anulando tal prerrogativa (o que representará, se já não representa, uma usurpação). De qualquer modo, quanto à elaboração curricular, a nova sistemática legal distribuiu a competência normativa entre o órgão superior federal (Conselho Federal de Educação), o órgão superior regional (Conselho Estadual de Educação) e cada unidade escolar. Com isso, a uniformidade de currículos e de programas deve ser considerada coisa do passado. A solução dada pela reforma possui elevado valor positivo, uma vez que elimina a existência de modelos curriculares únicos, estimula a variedade e flexibilidade curriculares e, o que é também importante, atribui a cada escola a competência para estruturar o currículo pleno.

Mas, neste caso também, surge outro problema. De modo geral, pode ser proposto sob a forma de dificuldade de cada escola para realizar a tarefa de conversão, considerando-se, além disso, que as administrações regionais, infelizmente, não têm tido por hábito criar e estimular o desenvolvimento de órgãos de orientação pedagógica capazes, tanto regionais como subregionais e na própria escola. Por isso mesmo, é possível que tais administrações se adiantem na solução do problema, fazendo aquilo que os órgãos federais deixaram de fazer: apresentando "sugestões" de planos curriculares, incluindo programas, que acabem sendo adotados, muitas vezes por determinação das próprias autoridades estaduais. Se assim ocorrer, e parece que está ocorrendo, a criticada centralização e uniformização, impostas anteriormente pelo Governo Federal, passarão a ser impostas pelos Governos Estaduais.

E não é demais lembrar que, quanto a determinadas categorias curriculares, a legislação federal parece provocar confusão. É o que ocorre, por exemplo, com a noção de atividades. Enquanto categoria curricular, resultante da conversão de matérias, as atividades constituem a principal inovação do currículo. De um lado, referem-se às experiências colhidas em situações concretas — caracterizadas pela ocasionalidade, compostas por vivência de situações e exercícios. De outro lado, as atividades são consideradas, em comparação com as áreas de estudo e as disciplinas, como a categoria de campo mais amplo ou menos específico (Ver Parecer CFE nº 853/71 e Resolução CFE nº 8/71, Arts. 4º e 8º).

É devido a esse duplo significado, que surge o problema. É por demais complicado atuar com uma categoria que se define pelo caráter assistemático e ocasional, levando-se em conta que é categoria básica para o aparecimento e desenvolvimento das outras (áreas de estudo e disciplinas), e que se trata de processo de educação escolar. Além disso, uma vez que as atividades abrangem um campo mais amplo que as áreas

de estudo e as disciplinas, é preciso criar pelo menos as linhas gerais do seu conteúdo - se as disciplinas se integram para formar áreas de estudo, é preciso pensar na integração destas para formar a matriz das atividades. Infelizmente, a ausência de indicação de campos amplos, para servirem de fonte imediata para as atividades, tem provocado problemas quanto ao entendimento do sentido das noções de experiência e de vivência - a ponto de determinadas sugestões oficiais limitarem-se a apresentar, em seus guias curriculares, as atividades como algo restrito que o professor indica e que os alunos trazem, fazem ou observam, a propósito de um assunto também restrito.

Ao lado de todo esse conjunto de problemas, e, de um modo geral, em consequência da própria Lei nº 5.692/71, apresenta-se a questão da nova qualificação dos docentes para as escolas de 1º e de 2º graus. Essa nova qualificação deixa de ser um problema para as escolas de 1º e de 2º graus. Deve ser proposta como um problema para a escola de 3º grau, uma vez que esta é quem arca com as responsabilidades de formação do magistério para aquelas escolas. E, assim, propõe-se o papel das instituições de ensino superior que ministram cursos de licenciatura. Aqui se localiza outro problema. Raramente as escolas superiores se encontram em condições de arcar com essa responsabilidade. Tradicionalmente estruturadas com a pretensão de ministrar cursos de bacharelado, dificilmente conseguem organizar-se adequadamente para a formação do licenciado. Parece haver uma completa despreocupação nesse sentido, uma surda, quando não estridente resistência em assumir compromissos, não apenas formais, no campo da formação para o magistério. Daí o retrato tão comum que se tem dos cursos de licenciatura: o de um bacharelado de segunda classe, no qual se inclui, no final do curso, e para salvar as aparências, as matérias pedagógicas exigidas pela legislação. Como resultado desse estado de coisas, aponta-se e repete-se, até o cansaço, o costumeiro ciclo vicioso: péssima formação dos egressos da escola de 1º e de 2º graus (como consequência, dificuldade que os mesmos têm de seguir, com algum sucesso, a escola superior); crítica da escola superior aos padrões de educação escolar da clientela que recebe; despreocupação da escola superior para com a formação do professorado; péssima formação ministrada na escola de 1º e de 2º graus...

A recente reforma introduz inovações perfeitamente aceitáveis do ponto de vista pedagógico, mas que propõem uma tal ordem de problemas que só uma boa formação nos cursos de licenciatura, montados com a preocupação de criatividade, pode promover a solução; e criatividade tanto nas matérias de formação geral como nas pedagógicas. Mas, para atingir a esse objetivo, é imprescindível uma reformulação dos cursos de 3º grau. Essa reformulação deve atender a dois propósitos centrais: de um lado, compatibilizar os currículos existentes com os princípios e exigências da escola superior, bem como com os da escola de 1º e de 2º graus; de outro lado, combinar, de maneira equilibrada, o bacharelado e a licenciatura, especialmente estimulando os especialistas das disciplinas de formação geral para que tenham alguma preocupação e

participação com a formação de docentes para as escolas de 1º e de 2º graus.

Tendo em vista a legislação superior, bem como o princípio de que cada unidade escolar de 3º grau tem competência para dar fisionomia própria à organização curricular de seus cursos, uma vez atendidas as diretrizes, bases e normas estabelecidas pelos órgãos superiores, um encaminhamento de solução do problema pode ser proposto com a adoção das seguintes normas. Primeira: a organização curricular dos cursos deve ser proposta de modo a dar, a estes, um caráter ao mesmo tempo contínuo e terminal. No plano do currículo, a continuidade e a terminalidade devem proporcionar tanto a elevação progressiva dos níveis de formação dos candidatos como facilitar a sua circulação do 1º ao 2º grau e ao bacharelado, permitindo, assim, o prosseguimento dos estudos, num amplo processo de formação ou de habilitações cumulativas. Segunda: a organização dos cursos deve dividir-se, internamente, em dois momentos principais, no caso da licenciatura, sendo que o primeiro deve proporcionar uma habilitação geral, enquanto o segundo deve resultar numa habilitação específica.

O estabelecimento das duas ordens de habilitações visa a atender às categorias curriculares da escola de 1º e de 2º graus, uma vez que tais categorias se escalonam da mais para a menos ampla, e sob a forma de atividades, áreas de estudo e disciplinas. Terceira: toda proposta de revisão curricular deve ser apresentada no quadro de uma programação mais ampla, em que se prevê o planejamento combinado, integrado e simultâneo da licenciatura de 1º grau, da licenciatura de 2º grau e do bacharelado.

Das três normas bem amplas, decorrem algumas normas mais específicas. Assim, a licenciatura de 1º grau deverá ser estruturada de tal forma que se integre na licenciatura de 2º grau ou licenciatura plena; portanto, na programação de ambas deve-se assegurar a passagem de uma a outra, e de tal forma que as disciplinas comuns a ambas, e mesmo ao bacharelado, na parte em que se superpõem quanto à duração, devem ser ministradas no mesmo nível quanto à qualidade e com as mesmas exigências quanto à quantidade. Observe-se que a programação das disciplinas ministradas na licenciatura de 1º grau deve facilitar a conversão das mesmas em atividades e áreas de estudo, atendendo, assim, às exigências do currículo da escola de 1º grau, uma vez que se ajustam às características da criança e do pré-adolescente, enquanto que, no caso da licenciatura de 2º grau, a conversão se faz no sentido das próprias disciplinas, agora ajustadas às características do adolescente. Tudo isso significa, também, que um curso de licenciatura não se estrutura, simplesmente, pelo acréscimo das chamadas matérias pedagógicas a um curso internamente voltado, durante todo o seu desenvolvimento, para outras finalidades. O que quer dizer que as licenciaturas se iniciam quando os especialistas nos diversos campos reestruturam, a partir de certo ponto, as suas disciplinas para ajustá-las às exigências do ensino.

O que aqui se propõe, portanto, para o bom êxito da estruturação curricular das licenciaturas, é a integração das unidades que minis-

tram as matérias pedagógicas com as que ministram as matérias de conteúdo. Quanto a este particular, importa também estabelecer uma forma de combinação e de integração das disciplinas do curso, e também encaminhar a conversão didático-pedagógica de seus conteúdos, permitindo especializar, ao mesmo tempo, no campo do conhecimento e no domínio pedagógico. Dessa maneira, vai-se eliminando a nociva separação entre os conteúdos curriculares dos cursos e as matérias pedagógicas, pois a presença de preocupação pedagógica já se faz sentir no momento em que as disciplinas são trabalhadas para se transformarem em campos estruturados para atender às características do currículo da escola de 1º e de 2º graus.

A fim de institucionalizar determinada fase para essa necessária integração, sugere-se a inclusão, no rol das matérias dos cursos de licenciatura, de uma Introdução ao Estudo de Comunicação e Expressão, Estudos Sociais ou Ciências, quando se trata de licenciatura de 1º grau, e de uma Introdução ao Ensino de Matemática, Português, História, Biologia etc., quando se trata de licenciatura de 2º grau. Reunindo, numa tarefa comum, especialistas no campo das matérias de conteúdo e especialistas no campo pedagógico, a Introdução ao Estudo de(...) apresenta as seguintes vantagens, além da vantagem mais significativa que consiste em eliminar a segregação entre as matérias de conteúdo e as pedagógicas: esclarecer o significado dos grandes campos do conhecimento como Comunicação e Expressão, Estudos Sociais e Ciências; estabelecer as diretrizes ou os indicadores para o ajustamento entre os campos especializados do conhecimento (disciplinas de conteúdo) com as matérias pedagógicas e com as categorias curriculares próprias da escola de 1º grau; servir de fonte para a programação de matérias pedagógicas, especialmente, a programação da Prática de Ensino; informar sobre possíveis conteúdos programáticos para a escola de 1º grau, substituindo a imagem fragmentária e especializada do curso (disciplinas) por uma imagem tanto quanto possível globalizadora.

Com pequenas alterações, o mesmo vale para a Introdução ao Ensino de Matemática, Português, História, Biologia etc. Devido às novas diretrizes, bases e medidas da nova legislação, esta Introdução ao Ensino de (...) também reúne especialistas das disciplinas de conteúdo com os especialistas no campo pedagógico, com o objetivo de estabelecer uma programação que: atenda às características da clientela da escola de 2º grau, que se encontra num estágio de desenvolvimento com outras particularidades (adolescência); sirva de fonte para a programação das matérias pedagógicas; informe sobre os conteúdos programáticos para a escola de 2º grau. E para isso, é preciso que se considere que as disciplinas — categoria curricular predominante nesse grau — apresentam posicionamento diferente quando fazem parte do núcleo comum (educação geral) ou da parte profissionalizante (formação especial), devendo-se notar que, neste último caso, as disciplinas do núcleo comum devem apresentar características instrumentais, desde que venham a fazer parte da formação especial.

É preciso notar que esse esforço de integração ressalta a necessidade de revisão completa da programação das matérias pedagógicas, especialmente para evitar determinados defeitos que elas trazem de sua matriz, o Curso de Pedagogia. Com efeito, o Curso de Pedagogia e, por consequência, o conjunto das matérias pedagógicas — Estrutura e Funcionamento do Ensino, Psicologia da Educação, Didática, e Prática de Ensino — têm se apresentado de modo excessivamente formal, uma vez que nestas matérias praticamente inexistem preocupações com os outros conteúdos dos cursos de 3º grau e com o conteúdo do currículo das escolas de 1º e de 2º graus. E, também, muitas vezes elas se encaminham para o perigoso campo da "pedagogice". Derivada do formalismo anteriormente mencionado, a pedagogice consiste em universalizar, ou tornar tão genéricas e difusas as considerações de natureza pedagógica, que acabam por "servir" a qualquer curso de licenciatura, pois perdem toda a especificidade. Neste ponto, é conveniente lembrar que aos docentes das matérias pedagógicas falta familiaridade para com as matérias de conteúdo dos cursos que levam à licenciatura.

Além disso, a programação das matérias pedagógicas, ao mesmo tempo que não é feita de maneira conjunta e integrada, apresenta-se de forma só aparentemente técnica. É comum tal programação perder-se nos meandros de considerações ou muito gerais ou muito específicas, tanto umas como outras desligadas de qualquer base mais sólida ou com endereço mais definido. E talvez fosse conveniente que, ao lado da revisão dos programas das matérias pedagógicas, houvesse a preocupação em acrescentar, no conjunto dessas matérias, uma outra como Introdução ao Estudo da Educação, com o objetivo de familiarizar, previamente, o futuro licenciado com o universo da educação, entendida como processo social, num primeiro momento, para daí apresentar o sentido do estudo das matérias pedagógicas especiais, necessárias à formação do docente (Estrutura e Funcionamento do Ensino, Psicologia da Educação, Didática, e Prática de Ensino), de acordo com uma imagem não só mais rica mas também com suas diversas peças interligadas.

A não ser assim, e supondo que as matérias pedagógicas, por si mesmas, não são suficientes para formar adequadamente o professor, e supondo, ainda, que aos seus responsáveis falta familiaridade para com as matérias de conteúdo, pode-se cair no ridículo, que já vai se alastrando, e que, também, já foi denunciado⁽¹⁾, consistente em transformar as licenciaturas de 1º grau, tanto em Comunicação e Expressão, como em Estudos Sociais e Ciências, em contrafações que desqualificam os futuros professores para arcar, enquanto profissionais, com as reais e importantes tarefas de ensino.

Termina, assim, esta análise de soluções dadas, a muitos problemas educacionais brasileiros, pela Lei nº 5.692/71 e disposições complementares.

(1) — Ver Anexo I

E, também, o estudo de alguns novos problemas que a legislação propõe, bem como reflexões para a solução de tais problemas. De tudo o que ficou dito, parece destacar-se, como dado importante, a necessidade de aproveitar, ao máximo, as aberturas que a nova legislação consagra, tanto no sentido de permitir maior grau de liberdade de atuação de cada unidade escolar, como no sentido de dar mais um passo em direção à democratização dos padrões de ensino e cultura da escola de 1º e de 2º graus.

Não passa despercebido a ninguém que a nova legislação apresenta "muitos problemas que se escalonam desde os de natureza filosófica até os de natureza técnico-pedagógica, para mencionar os dois grandes pólos em que se insere a problemática da educação escolar. Por exemplo, o problema mais amplo do ajustamento do novo modelo à sociedade brasileira e à nossa tradição escolar: o da profissionalização e o do correspondente mercado de trabalho; o das condições dos órgãos especializados e o da habilitação do seu pessoal; o de natureza técnico-pedagógica, onde termina por refletir toda a problemática levantada." Há, também, "muitas falhas — talvez difíceis de serem eliminadas nesta altura — do processo pelo qual se procedeu à difusão das inovações constantes da nova reforma. Os órgãos responsáveis parece que não se deram conta de que já devia estar ultrapassada a fase em que uma reforma era proposta na Capital e em bloco era mandada para os Estados e para as escolas, sem a preocupação em escolher canais adequados de comunicação e sem preparar a clientela para receber a inovação."

Mas, é preciso dizer, finalmente, que "a nova legislação traz consigo, ao mesmo tempo, uma promessa e uma mensagem de esperança. Cada um de nós espera que a promessa não seja desviada dos rumos pré-estabelecidos, com o que se transformaria em mais uma frustração a ser acrescentada a uma série de outras que vêm sendo acumuladas ao longo do tempo. É preciso que a mensagem de esperança, que se traduz, basicamente, na instituição de um sistema democrático, não se perca nos meandros da desconfiança, da falta de vontade ou das exigências regulamentadoras descabíveis. Mas é preciso, também, entender que a esperança é um estado que se constrói e pelo qual se luta, e não uma expectativa frouxa e ilusória própria dos nossos momentos de fabulação."⁽²⁾

(2) — Jorge Nagle, *A Reforma e o Ensino*, Edart, S. Paulo, 1973, págs. 107 e 109.

Neste trabalho, continuo refletindo sobre algumas questões que apresentei em meus livros *A Reforma e o Ensino*, mencionado, e *Educação e Sociedade na Primeira República* (EPU-EDUSP, no prelo). Aproveitei, também, da leitura de algumas outras obras, especialmente, Raymond E. Callahan, *Education and the Cult of Efficiency*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1962.

Anexo 1

Receita Pedagógica (*)

Perseu Abramo

Tomar, inicialmente, um pouco de História, mas dessa História bem comportada, composta de nomes e datas, que se encontra abundante nos manuais descomprometidos do ensino primário. Acrescentar um pouco de Geografia, dessa Geografia do Crioulo Doido que faz Minas Gerais limitar-se com o Oceano Atlântico e os afluentes de um rio desagüarem em outro. De Sociologia, apenas uma colherinha de extrato artificial, disponível em envólucros plásticos coloridos nos supermercados e nas boas casas do ramo (dez envólucros darão direito a um brinde). Algumas fatias desossadas de Psicologia, coletadas no Almanaque Capivarol e em antigos números de "A Careta"; há dois tipos, de acordo com o paladar dos fregueses: Sabor Groselha e Sabor Marshmallow. De Antropologia, algumas folhas de gelatina com tabelas de medidas cranianas serão suficientes. De Filosofia, apenas alguns nomes, de preferência errados, acompanhados de verbetes copiados de enciclopédias que se publiquem os fascículos. De Moral, a permitida, e de Civismo, o conveniente. Uma pitada de Santa Ignorância e Ketchup à vontade.

Lavar tudo cuidadosamente, tendo a máxima preocupação em retirar todos os espinhos do espírito científico e todo o sal do sentido crítico. Misturar tudo no liquidificador, no Muito Rápido.

Espargir sobre os ingredientes, à mancheias, os valores éticos vigentes e temperar tudo com uma boa dose de doutrina oficial. Generosas medidas de autocensura e uma clara de ovo batida para dourar bem.

Cozinhar lentamente em forno brando e servir morno.

O nome do prato: Estudos Sociais. É a coqueluche do momento nos currículos de 1º e 2º graus.

(*) Este artigo foi publicado na Seção Educação, da *Folha de S. Paulo*, no dia 10 de fevereiro de 1974, pág. 21.

Outra receita, desta vez da cozinha internacional: Língua Portuguesa, Ginástica Sueca, Mímica Circense, Modismos Brasileiros, um Tango Argentino, Conceitos Germânicos, Imitação Norte-Americana, Tradição Latina, Negócio da China, Desenho Futurista, Equívocos Greco-Romanos, Pobreza Espartana e Inescrutabilidade Asiática. Bater bem na batedeira elétrica e servir de qualquer jeito. Mesmo assim não será deglutida, e a juventude continuará se expressando por grunhidos guturais e se comunicando por ademanes antropoidicos. Nome do prato: Comunicação e Expressão. Faz sucesso em qualquer sala.

★ ★ ★

Por maior respeito que possam merecer as premissas pedagógicas que estão por traz da louvável atitude de integrar conhecimentos na ingente tarefa de transmiti-los às crianças e aos adolescentes, é com grande receio que se conservam os rumos que as coisas estão tomando. A junção de materiais científicos que já atingiram um certo grau de autonomia ao nível do Objeto e do Método, para obter disciplinas "integradas" no currículo de 1º e 2º grau vem sendo insistentemente preconizada pelo Ministério da Educação e obediamente acatada pelas Secretarias estaduais de Educação. Se a intenção original pode ter sido boa, as consequências parecem ter escapado ao controle dos mestres-cucas.

★ ★ ★

Uma delas, a mais grave, evidentemente, é o resultado final dessa Novíssima Culinária Educacional. A prova do pudim está em o comer — diz o brocardo popular. Mas há pudins que saem indigestos e provocam prolongadas dores de barriga. As crianças e os jovens que fizerem onze anos desse exdrúxulo regime alimentar poderão sair subnutridas ou com gastrite, dependendo de seu apetite, mas certamente sairão todas ignorantes e curvadas ao peso de um mundo que lhes parecerá caótico e que os deixará perplexos e submetidos. Para seguir à risca a receita, para bater o bolo de conformidade com as regras, será necessário fazer concessões muito amplas à seriedade do ensino. Nessa mistura compulsória, os conceitos e os dados da ciência vão sendo despojados de sua natureza experimental e adquirindo uma coloração cada vez mais normativa, cada vez mais anti-científica. Uma Ciência, qualquer Ciência, que já perde muito de seu caráter perquiridor quando transposta para os limites de uma disciplina escolar, perde-o mais ainda quando submetida a tais tratamentos de forno e fogão. Não há "gourmet" que resista, não há verdade que sobreviva.

★ ★ ★

Outra consequência, quase tão grave, é a natural redistribuição do mercado de trabalho. Se os currículos de 1º e 2º grau não vão comportar mais disciplinas como História, Geografia, Filosofia, Sociologia, Línguas e outras, evidentemente ninguém mais procurará aprender essas matérias, no nível do ensino superior; ninguém mais procurará inscrever-se para esses cursos, ao fazer vestibular. Uma prova bastante significativa de que esse

fenômeno já vem ocorrendo é a que foi, há dias, divulgada por este jornal: nos últimos vestibulares realizados em São Paulo, houve numerosas escolas superiores que não conseguiram preencher nem 10% de vagas oferecidas em cursos desse tipo. A existência de vagas não preenchidas nos vestibulares deve ser explicada por outras causas, também, mas, inegavelmente, a dissolução das ciências universitárias em disciplinas anódinas de 1º e 2º grau é uma delas.

A falta de procura, nos vestibulares, de vagas desses cursos acarretará, inevitavelmente, a gradativa extinção deles. Isso já vem ocorrendo, de certa forma, quando faculdades particulares e oficiais extinguem classes de Ciências Sociais ou preferem abrir cursos de licenciatura em Estudos Sociais. As universidades de maior prestígio — a USP, por exemplo — ainda não chegaram a sentir o problema com a intensidade que seria de esperar-se. Mas não tardará a chegar o dia em que a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Humanas, da Universidade de São Paulo, se verá obrigada a não aumentar as vagas nessas áreas, ou a diminuí-las, ou a eliminar disciplinas do currículo, ou a fechar cursos.

E, então, onde e como será estudada a realidade brasileira, quem e quando fará a análise crítica do desenvolvimento da nação, quais especialistas questionarão o momento histórico do País? Os alunos do Grupo Escolar? Os funcionários do Ministério da Educação? Os "bacharéis" em pudins e vitaminas pedagógicas das escolinhas de beira-de-estrada? Ou ninguém?

A Reforma e a Qualidade do Ensino (*)

(Anotações para um estudo das críticas à educação escolar)

2

Celso de Rui Beisiegel (**)

1

Praticamente abandonado durante um largo período pelos intelectuais das áreas das ciências humanas, nos últimos anos o estudo das *dimensões sociais* dos fenômenos da educação escolar vem reencontrando a atenção dos pesquisadores. E se em alguns centros do "mundo desenvolvido" este renovado interesse se explica em grande parte pela crescente importância atribuída à educação no estudo das instâncias políticas e ideológicas ou a partir da crítica da "ritualização" dos serviços realizados no âmbito das grandes organizações, no Brasil, além destes mesmos motivos, a situação de "crise" no funcionamento do ensino, em todos os níveis da escolaridade, sem dúvida alguma aparece entre os principais estímulos à análise crítica da educação escolar.

Segundo uma opinião quase generalizada entre os educadores, esta situação de crise extrairia seus principais conteúdos de um acentuado processo de deterioração dos padrões de qualidade do ensino e encontraria suas raízes na rápida expansão da rede de escolas de todos os níveis. A denominada Reforma do Ensino (consubstanciada nas leis federais nºs. 5.540, de 28 de novembro de 1968, e 5.692, de 11 de agosto de 1971, com as respectivas disposições complementares) ⁽¹⁾, ao emprestar novas dimensões ao processo de extensão das oportunidades escolares, vem aparecendo como um catalisador de posições frente aos problemas educacionais da atualidade. O movimento de idéias em torno da Reforma proporciona, assim, um quadro de referência bastante favorável para o estudo das críticas à educação escolar no Brasil.

(*) Trabalho apresentado na XXXVI Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, durante a realização do Simpósio sobre "Reforma do Ensino de 1º e de 2º Graus", realizado no dia 11 de julho, em Recife. Conserva o mesmo título e o mesmo temário, embora se encontre, agora, um pouco mais desenvolvido.

(**) Professor do Departamento de Filosofia da Educação e Ciências da Educação, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

(1) Nagle, Jorge - *A Reforma e o Ensino*. Edart, São Paulo, 1ª edição, 1973.

As reflexões desenvolvidas neste texto a propósito destas críticas devem ser vistas como uma primeira tentativa de formulação de uma problemática. Trata-se de submeter ao debate acadêmico um conjunto de proposições que talvez possam orientar a elaboração de um programa de pesquisas sobre as diferentes matrizes ideológicas da crítica da educação escolar no país.

II

O Estado brasileiro vem encontrando algo muito semelhante a um princípio orientador de sua atuação educativa na procura da extensão de um maior número de anos de escolaridade ao maior número possível de indivíduos. Esta orientação básica da política educacional está evidente na legislação escolar das últimas décadas. Em pouco mais de quarenta anos, uma legislação fragmentária, descentralizada, com expressões inequívocas de um ensino organizado com vistas à condução de minorias para o diploma da escola superior, cedeu lugar a um corpo internamente integrado de normas gerais, válidas para toda a nação, flexíveis em seu desdobramento regional e que sem dúvida alguma exprimem, pelo menos no plano jurídico, os já antigos ideais pedagógicos de igualdade de oportunidades nos domínios da educação.

São bem conhecidas as expressões legais do que já se convencionou designar como as "dualidades" do ensino brasileiro no passado recente. Dentre elas, as mais notadas apareciam na subdivisão do ensino de nível médio em tipos diferentes de escolas, as secundárias, até há bem poucos anos ainda conceituadas como um estágio no encaminhamento social e profissional das "futuras elites", e as "profissionalizantes", não articuladas com as escolas secundárias ou superiores e, assim, somente possibilitando a passagem imediata para o mercado de trabalho. É bem verdade que nunca chegou a caracterizar-se legalmente no Brasil o rígido padrão "dualista" de ensino já observado nos países da Europa. Não se constituíram claramente, aqui, como ocorreu por exemplo na Alemanha, na Inglaterra ou na França⁽²⁾, dois tipos diferentes de primeiros estudos, um destinado à educação elementar do "povo" e o outro de preparação para as escolas de tipo acadêmico. Mesmo assim, a existência de dois padrões diversos de escolaridade adquiria nítidos contornos no ensino posterior ao primário. As escolas de tipo secundário, pouco numerosas e mantidas quase sempre pela iniciativa particular e, por isso mesmo, abertas a um reduzido número de indivíduos, e sua continuação natural nas escolas superiores apareciam como o ensino destinado às "elites". Tudo o mais, a escola pública elementar e as escolas de preparação para o trabalho apareciam como o ensino do "povo".

Os primeiros indícios de um movimento das leis na direção de um único padrão de escolaridade, igualmente acessível a toda a população, aparecem a partir de 1950, com a Lei Federal nº 1.071, de 31 de março desse mesmo ano, e com a Lei Federal nº 1.821, de 1953, que possibilitavam a passagem de alunos das escolas "profissionalizantes" para as escolas secundárias e superiores⁽³⁾. Mais tarde, já em 1961, com a Lei de Diretrizes e Bases (Lei

(2) Silva, Geraldo Bastos — *Introdução à Crítica do Ensino Secundário*, MEC, Rio de Janeiro, 1959.

(3) Idem.

nº 4.024), esta tendência à eliminação da anterior diversidade de tipos de ensino encontra alguma expressão. Não é outro, na verdade, o significado da introdução de um núcleo comum de disciplinas obrigatórias no currículo dos diferentes "ramos" da escola de nível médio. A Lei de Diretrizes e Bases no entanto não chegou a comprometer o Estado brasileiro com um padrão bem definido de desenvolvimento da escolaridade. Eliminou, é certo, parte das diferenças entre os "ramos" da escola de nível médio, atribuiu as diversas escolas a denominação comum de ginásios — secundários, comerciais, industriais e agrícolas — mas, persistiam, ainda, os diferentes tipos de estabelecimentos, exigia-se, como antes, a adaptação curricular para efeito de transferência. A Lei incentivava a procura de novos modelos de organização escolar e esta flexibilidade ensejou diversas experiências mais ou menos significativas. Discutem-se, na época, os "ginásios voltados para o trabalho", os "ginásios vocacionais", os "ginásios único-pluricurriculares" e, já no final da década de 1960, os "grupos escolares-ginásios" instituídos, em São Paulo, como projeto-piloto de uma ampla experiência votada à integração progressiva do ensino primário e do primeiro ciclo da escola de nível médio. Encontram-se, já, nestas experiências, inúmeros indícios das principais alterações que seriam introduzidas no quadro normativo da educação escolar, um pouco mais tarde, com a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Na verdade, estes ensaios de novas modalidades de organização escolar podem ser compreendidos como produtos de uma busca — mais ou menos consciente — de respostas institucionais para tendências que já se delineavam, claramente, na evolução dos serviços educacionais, pelo menos nas regiões mais desenvolvidas do país. E estas tendências encontrariam uma expressão legal radical na Lei nº 5.692.

III

A Lei da Reforma do Ensino de Primeiro e Segundo Grau fixou em princípio na legislação escolar a obrigatoriedade do ensino comum de oito anos, eliminou a anterior descontinuidade entre os antigos níveis primário e ginasial e superou, de vez, a coexistência dos diferentes tipos de ensino de nível médio, agora substituídos por um modelo único de escolas internamente flexíveis e adaptáveis às peculiaridades regionais e locais. Mas, não obstante estas inovações já estivessem de alguma forma implícitas no padrão de transformações observadas nos serviços educacionais nas regiões mais desenvolvidas do país, a Lei foi muito além e fixou objetivos que ultrapassavam, largamente, as possibilidades de realização do sistema escolar. Repetia-se, com a Reforma do Ensino, um fenômeno comum na história das leis no Brasil: fixava-se, nos códigos, uma situação fictícia, comprometida com a imagem de uma sociedade que se pretendia alcançar no futuro e ainda muito distante das possibilidades de realização do Estado brasileiro no presente.

A escolaridade comum e obrigatória de oito anos, a relativa igualdade de oportunidades de acesso aos serviços da educação e mesmo o modelo de escola única, internamente flexível e adaptável às exigências regionais e locais, se não representam algo de novo na história das ins-

tuições escolares, pois já se realizam, de uma ou de outra forma, em diversas nações do mundo ocidental, sem dúvida alguma aparecem na legislação escolar do Brasil na condição de objetivos cuja efetivação só poderá ser alcançada num futuro mais ou menos distante. Mas, a função primeira das leis consiste em ordenar um setor determinado de atividades sociais e, uma vez fixados nos códigos, estes objetivos ganham maior substância, passam a comandar a prática administrativa e a absorver as atenções dos meios intelectuais no campo da educação. Não foi por acaso que a legislação posterior a 1971 passou a cuidar sobretudo do processo de implantação da Reforma. As análises da situação do ensino, por sua vez, tomam os enunciados da Lei como ponto de partida para as observações. Pouco a pouco, reorientadas pela imagem de um futuro desejado e transformado em lei, as imaginações se deslocam da situação real para a situação ideal e a crítica da educação passa a incidir, preponderantemente, sobre tudo aquilo que ainda não foi conseguido pelo sistema de ensino do país.

Esta fixação legal de objetivos que transcendem as atuais possibilidades de realização da sociedade brasileira teve o efeito de reforçar uma outra modalidade de críticas à situação do ensino.

O esforço de ampliação da capacidade de matrícula das escolas públicas e particulares desenvolveu-se, nas últimas décadas, sob a pressão da escassez relativa de recursos financeiros, materiais e humanos, e sob a influência de imposições extra-educacionais, quase sempre radicadas em interesses político-eleitorais ou econômicos. A rapidez da mudança, as pressões de interesses e a escassez de recursos introduziram inúmeras distorções no crescimento da rede de escolas. É compreensível, nestas circunstâncias, que o processo de abertura de oportunidades escolares venha se desenvolvendo acompanhado de resistências crescentes, apoiadas em razões de natureza diversa: critica-se, durante todo o período, a presença de imposições políticas na criação de novas escolas, a adoção de medidas de "emergência" com vistas à multiplicação do número de vagas, a criação de cursos desvinculados das necessidades do mercado de trabalho, o recrutamento de pessoal despreparado para o exercício de funções docentes e administrativas e, principalmente, o baixo rendimento do ensino em todos os níveis da escolaridade. Ao fixar objetivos que implicavam um redobrado esforço de ampliação dos recursos escolares do país, a Lei da Reforma veio emprestar nova consistência aos temores associados à expansão da rede de escolas. Mesmo aqueles intelectuais empenhados na defesa do processo de democratização das oportunidades perguntam, muitas vezes, se este processo vem sendo bem conduzido ou se esta ênfase na dimensão quantitativa dos serviços não estaria comprometendo, seriamente, a qualidade dos benefícios que o Estado brasileiro vem estendendo a parcelas cada vez mais amplas da população. Neste clima de incertezas que envolvem o funcionamento da educação escolar, consolidam-se as convicções da existência de uma oposição entre a expansão e a qualidade do ensino. Mais ainda, a idéia dessa oposição conquista o caráter de verdade reconhecida por todos: já é lugar comum afirmar-se que o ensino brasileiro vive um processo de acentuada deterioração qualitativa e que esta perda de qualidade encontraria suas causas na rápida e desordenada expansão dos serviços educacionais. A afir-

mação é em parte verdadeira e, paradoxalmente, talvez por isso mesmo, por ser parcialmente verdadeira, vem dificultando uma apreciação mais realista da situação escolar do país. É verdadeira no que respeita às deficiências de funcionamento das escolas nos diversos níveis do ensino. As escassas pesquisas disponíveis e as experiências vividas por todos os agentes direta ou indiretamente envolvidos nas atividades docentes confirmam o precário rendimento das organizações escolares. Mas, quando atribui o baixo rendimento do ensino ao processo de expansão das oportunidades escolares, ou mais precisamente, quando diagnostica uma progressiva deterioração dos serviços educacionais, a crítica da educação, talvez inconscientemente, desloca os pontos de referência da análise para o passado, assume uma perspectiva conservadora e dificulta o reconhecimento das novas condições em que se realiza a atividade docente no país. Certamente não é exagero afirmar que a idéia de uma deterioração qualitativa implica a imagem positiva de um momento anterior — quando a escola ainda não estaria corrompida — e implica, tacitamente, também, a adesão a providências votadas à reconquista dos padrões de qualidade já realizados num passado mais ou menos distante.

Assim orientada segundo a imagem de uma sociedade que se pretende alcançar no futuro ou pela busca de padrões de excelência que já teriam existido em momentos anteriores, a análise da educação incide ou sobre aquilo que ainda não foi realizado ou sobre tudo aquilo que já teria sido perdido pelo sistema escolar durante as últimas etapas de sua evolução. Sensível às graves dificuldades do momento, mas buscando soluções no âmbito da Utopia, na Grande Sociedade que se quer construir ou no Paraíso Perdido que se quer reencontrar, a análise da educação não teve como atender ao que há de realmente específico no atual estágio de evolução do sistema de ensino.

Uma perspectiva crítica diversa, apoiada na observação objetiva das condições em que se desenvolve a escolaridade no presente, talvez possibilite um reencontro entre a análise da educação e a realidade educacional do país.

— IV —

A literatura pedagógica indica que a denominada "dualidade" de padrões de escolaridade no Brasil adquiriria nítidos contornos no ensino posterior ao primário, onde as escolas secundárias, pouco numerosas, mantidas em sua grande maioria pela iniciativa particular e, por isso mesmo, abertas a um reduzido número de privilegiados, apareciam como o ensino destinado ao encaminhamento das "futuras elites" para as escolas do ensino superior. A legislação federal da década de 1940 ainda consagrava esta orientação "elitista" da escola de tipo secundário. Mas, já nessa época, assumindo diante da população o caráter de condição necessária à realização de expectativas de ascensão social e, pelas suas características, aparecendo como uma escola relativamente pouco dispendiosa, de fácil multiplicação, a escola secundária oficial via sua capacidade de absorção da procura progressivamente ampliada. A crescente expansão da capacidade de matrícula teve o

efeito de reforçar e generalizar, entre uma ponderável parcela dos educadores e mesmo entre a população em geral, a compreensão dos estudos secundários como uma simples continuidade dos estudos iniciados na escola primária.

E quando a maioria dos candidatos aos estudos de nível médio havia forçado o ingresso naquele "ramo" do ensino que se definia como seletivo, a anterior organização "dualista" da escolaridade dificilmente poderia ser preservada.

As seguintes observações, apoiadas na análise da expansão da rede oficial de escolas secundárias no Estado de São Paulo, ilustram o desenvolvimento desse processo nas áreas urbanas das regiões mais desenvolvidas do país.

"No período compreendido entre a queda do Estado Novo e os primeiros anos da década de 1960, o crescimento da rede de escolas de nível médio, no Estado de São Paulo, aparece, basicamente, como uma resposta do Poder Público às pressões resultantes da ampliação da procura de vagas. Já são evidentes, na época, alguns aspectos das mudanças que vinham marcando as condições morais e materiais da existência do homem no âmbito do "desenvolvimento social" (*) da região. Aumenta a importância relativa das populações citadinas, surgem novas ocupações ligadas à vida urbana e industrial, desenvolvem-se grandes organizações públicas e privadas, abrem-se novas perspectivas de mobilidade social vertical, possíveis devido ao crescimento relativo das posições mais prestigiadas socialmente do que os trabalhos manuais urbanos ou agrícolas. A semelhança do que já ocorreu em outras regiões marcadas pelo mesmo processo, emergem novos padrões reguladores da busca do êxito social e profissional baseados, principalmente, nas possibilidades abertas pela educação escolar. Esta busca de sucesso segundo novos padrões explica, em grande parte, a crescente procura de oportunidades educacionais nos setores médio e superior do ensino. Com o "desenvolvimento social" do Estado, a escola secundária vê redefinidas as suas funções sociais e passa a representar, para as diversas camadas citadinas, um meio de conquista de novas posições e ocupações na estrutura social em transformação. É devido às suas funções de preparação e encaminhamento dos indivíduos para os setores profissionais socialmente mais valorizados que a escola secundária vem aparecendo, nestas últimas décadas, como objeto de reivindicações generalizadas nas comunidades urbanas do Estado de São Paulo. Embora o certificado de conclusão de curso secundário já não apareça como condição suficiente para a realização do êxito profissional, aparece, contudo, para as populações que o procuram, como condição necessária à conquista de melhores posições. Independentemente de sua eficácia na preparação dos novos quadros profissionais indispensáveis à sociedade urbana e industrial em desenvolvimento no Estado, durante esse período a escola secundária já representa, para os indivíduos que a procuram, o meio de satisfação de necessidades reais. Num regime político representativo, onde a aquisição e a manutenção de posições de

poder dependem do voto e, conseqüentemente, da conquista do eleitor, estas necessidades reais de amplos setores da população sensibilizam o militante político. Durante todo esse período, as providências necessárias à criação de uma escola secundária oficial estadual apareciam como atribuição do agente político, no legislativo ou no executivo. E a ação do Governo Estadual, no ensino de nível médio, nessa época, atendeu a imposições contraditórias, desenvolvendo-se entre pólos definidos, de um lado, pelo volume crescente das reivindicações educacionais das comunidades e, de outro lado, pela limitação que os meios de ação disponíveis impunham à expansão e à diversificação dos serviços. A atuação do agente político era sensível a um ou a outro destes pólos a partir de sua situação na competição pelas posições de poder. Sua atuação variou de acordo com a maior ou menor aproximação das campanhas eleitorais, ou, em outras palavras, com o grau de dependência existente no momento entre a manutenção de posições de poder e o atendimento do eleitorado. Nas fases iniciais do mandato, a atuação do político aparecia mais comprometida com a "racionalização administrativa", alargando-se, posteriormente, os limites da ação na medida em que se aproximavam as campanhas eleitorais. A situação do deputado estadual na estrutura de poder era peculiar e fez dele o principal agente nesse processo: mais distante da Administração do que os membros do Executivo, menos responsável, diante do eleitorado, pelas condições de equilíbrio da atuação administrativa e dispondo de limitados recursos próprios de consolidação das relações de compromisso que mantinha com seus cabos eleitorais e seus eleitores, afirmava-se na medida em que aparecia como representante bem sucedido das aspirações de sua zona de influência eleitoral. Foi nestes termos que o deputado atuou como agente do processo de democratização do ensino secundário. Sua atividade aproximou a atuação do Poder Público dos limites definidos pelas reivindicações educacionais da população. O interesse eleitoral do agente fez com que o Poder Público estadual fosse sensível às novas necessidades educacionais das comunidades e atuou como fator de reação espontânea do sistema social aos desajustamentos conseqüentes às transformações observadas na região.

Embora a evolução da rede de escolas secundárias fosse conduzida, nessa fase, a partir de motivações não educacionais, mas sim políticas, os resultados desse processo implicariam profundas mudanças no "ideário" educacional da época. A abertura das oportunidades fez com que perdessem qualquer significado as teses que definiam a escola secundária como uma escola de formação e encaminhamento das "futuras elites" do país. Encampadas pelo agente político apenas na medida em que se apresentavam como um elemento do processo de competição pelas posições de poder, as pressões populares acabaram, no entanto, por imprimir uma nova direção ao desenvolvimento do ensino de nível médio. Não obstante a estrutura desse nível do ensino e mesmo os conteúdos do currículo não tenham sofrido transformações mais significativas durante esse período, ainda assim a escola secundária passou por mudanças "qualitativas" profundas: de escola seletiva, como ainda a definia a legislação federal de 1942, passou a escola comum tendencialmente aberta

(*) Fernandes, Florestan — *Mudanças Sociais no Brasil*, Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1960.

a todos. Desajustado às novas funções da escola, o currículo tradicional, embora ainda persistisse sem grandes alterações, na realidade já estava modificado: sua revisão já estava implícita no processo de transformação da escola secundária em escola comum. A concretização dessa mudança curricular, no final do período, era apenas uma questão de tempo. Mais ainda, a "democratização" da escola secundária implicava, também, a eliminação dos antigos ramos do ensino de nível médio e sua unificação em estabelecimentos de formação geral de todos".^()*

Estas análises deixam claro que as inovações introduzidas na legislação em 1961, com a Lei de Diretrizes e Bases, ou mesmo dez anos depois, com a Reforma do Ensino, já estavam de alguma forma contidas na evolução do atendimento escolar, pelo menos nas áreas urbanas das regiões mais desenvolvidas do país. Aparecendo como o resultado de uma conquista das populações urbanas, estas inovações de modo algum representam uma decisão sujeita ao arbítrio do legislador. Em outras palavras, o processo de "democratização" das oportunidades escolares não parece ser reversível. Diante do ritmo e da natureza da mudança educacional observada nas últimas décadas, os padrões de rendimento do ensino já não dependem substancialmente da atividade do legislador. É bem verdade que uma ordenação legal diferente talvez pudesse alterar o modo de realização do processo ou atenuar algumas dentre as distorções observadas no crescimento e na organização do sistema de ensino. Mas os resultados não seriam radicalmente diversos. Tendencialmente, em seu movimento real, o sistema escolar vinha estendendo as oportunidades de matrícula a setores cada vez mais amplos da população, vinha aumentando o número de anos de escolaridade de sua clientela e eliminando, na prática, a anterior diversidade de tipos de ensino. Pouco a pouco, sob a pressão das reivindicações populares, com o alargamento da oferta de vagas e a incorporação progressiva de novos contingentes populacionais pela escola, veio se constituindo, na área da educação, uma realidade nova, que já não apresenta similaridades significativas com a situação escolar de algumas décadas atrás. É isto que constitui o caráter específico da realidade educacional do país. Os problemas de rendimento que esta escola apresenta não aparecem como o produto da deterioração da escola anterior. Estes problemas são inerentes a esta nova realidade escolar. Não seria mesmo possível esperar que a nova clientela desta nova escola apresentasse um rendimento semelhante ao apresentado pela clientela da escola particularista das décadas anteriores. A escola, hoje, em todos os níveis, abriga contingentes extraídos das mais diversas camadas da sociedade e passa a reproduzir, na esfera limitada da educação escolar, todas as dificuldades inerentes à preparação de uma imensa e heterogênea coletividade para a convivência nesse mundo novo que começa a constituir-se no país. É bem compreensível que esta nova sociedade já visualizável em seus contornos estruturais ou que a nova situação escolar inerente a esta sociedade não correspondam aos ideais dos diferentes educadores. Mas, esta sociedade e esta escola são reais e uma escola aberta a todos não pode

(*) Beisiegel, Celso de Rui - *Estado e Educação Popular*, Livraria Pioneira Editora, São Paulo, 1974.

elidir os desafios que esta massa heterogênea inevitavelmente coloca para a educação escolar.

V

Esta sequência de reflexões aponta alguns temas para posteriores desenvolvimentos:

1. É necessário averiguar, antes de mais nada, até que ponto, no âmbito da mudança social global, engendrou-se uma realidade escolar inteiramente nova, diversa, em seus aspectos mais significativos, do ensino que prevaleceu no país até há algumas décadas atrás. Os itens anteriores apenas iniciam a caracterização dessas diferenças quanto à composição da clientela, aos currículos escolares, às funções sociais da escola, etc..
2. Uma vez analisadas as diferenças entre a escola do passado e a escola atual, seria necessário submeter à crítica todas as proposições que pressupõem a noção de uma *perda de qualidade* do ensino - tendo em vista, em primeiro lugar, a possibilidade de uma inadequação lógica das comparações entre o rendimento da escola em momentos diversos de sua existência, quando estas comparações não atendam à mudança ocorrida no interior do objeto observado. Na verdade, esta comparação só seria viável mediante o privilegiamento de um padrão particular de escola (como exemplo, mediante a adesão prévia à escola de "formação de elites") ou a adoção de esquemas de referência exteriores ao próprio objeto observado (por exemplo, mediante a adesão a um determinado padrão de organização da vida coletiva: a "democracia", o "socialismo" etc., ou mediante a adesão a um quadro fixo de idéias). Mas, nestes casos, os quadros de referência externos devem ser claramente explicitados - e a crítica da educação, na maior parte das vezes, caminharia para o terreno da disputa ideológica.
3. Analisadas as diferenças entre a escola atual e a escola do passado, examinada a impossibilidade de um retorno aos presumíveis padrões de excelência da escola anterior, os problemas que a escola atual apresenta poderiam então ser compreendidos não como o produto de uma corrupção, a ser corrigida, mas como desafios inerentes a uma nova situação escolar.
4. As maiores dificuldades da análise começariam a surgir em seguida. Sem dúvida alguma, as implicações do reconhecimento dos problemas da escolaridade do presente enquanto desafios inerentes a uma nova realidade não são facilmente aceitáveis. Se os alunos das escolas primárias, médias ou mesmo em parte das escolas superiores não produzem de acordo com as expectativas do professor, se as bases cul-

turais da maioria da clientela dificultam o rendimento esperado, a possibilidade de encaminhamento de respostas para estes desencontros talvez implique uma reorientação dos padrões de expectativas vigentes. Em outras palavras, é possível que as soluções não devam ser procuradas, por exemplo, na reprovação maciça ou na progressiva eliminação dos alunos "atrasados", mas na busca de procedimentos que possibilitem extrair da situação de ensino os melhores índices de rendimento esperáveis tendo em conta as condições dadas. É possível mesmo que esta nova escola, com esta nova clientela e com suas novas funções sociais implique também um conceito diverso de qualidade do ensino. Como chegar à formulação deste novo conceito ou como obter esta qualidade é uma questão de pesquisas e, principalmente, de imaginação criadora do educador. Mas, certamente, a primeira condição para o êxito deste empreendimento está na aceitação dos problemas colocados pela escola como desafios legítimos.

Mercado de Trabalho e Profissionalização no Ensino de 2º Grau

3

Luiz Antonio C. Rodrigues da Cunha (*)

Durante muito tempo foi freqüente criticar-se a elaboração de currículos no ensino brasileiro, fruto das intenções de educadores supostamente ilustrados ou da cópia pura e simples de experiências estrangeiras.

A Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus, de agosto de 1971, trouxe inovações que parecem ser não só um endosso àquelas críticas como, também, uma nova metodologia de elaboração de currículos: a pesquisa das necessidades do mercado de trabalho.

"A parte de formação especial do currículo será fixada, quando se destine a iniciação e habilitação profissional, em consonância com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional, à vista de levantamentos periodicamente renovados".⁽¹⁾

Não só o currículo de cada "habilitação" deveria ser construído conforme o mercado mas, também, as "habilitações" a serem oferecidas por um estabelecimento de ensino qualquer teriam essa restrição, conforme determinou o Conselho Federal de Educação.

"Procurem os órgãos do sistema, articulados com outros organismos que atuem na região, realizar pesquisas sobre o mercado de trabalho local ou regional, com vistas às opções de habilitação profissional a serem oferecidas no ensino de 2º grau de acordo com o artigo 5º, § 2º, letra "b", da Lei nº 5692".⁽²⁾

O próprio Conselho Federal de Educação tomou a iniciativa de aplicar essa nova metodologia, solicitando à UTRAMIG que realizasse uma pesquisa e, em função dos seus resultados, elaborasse a parte especial do currículo das "habilitações de 2º grau" encontradas.

(*) Professor do Instituto de Estudos Avançados em Educação, da Fundação Getúlio Vargas

(1) Art. 5º, § 2º, letra "b" da Lei nº 5692/71.

(2) Parecer nº 45/71 do Conselho Federal de Educação, item 6: Normas para o Sistema Federal.

Entretanto, já se começa a sentir problemas na aplicação dessa nova metodologia. Dentre os que registramos, os principais são os seguintes: (i) Qual é o "perímetro" do mercado de trabalho num país de intensos e variados fluxos de migrações internas como é o Brasil? (ii) Existe algum indicador seguro de que uma dada ocupação deva ser desempenhada por indivíduos com escolaridade de 2º grau? (iii) Como compatibilizar um currículo de uma dada "habilitação" com uma variedade de ocupações que lhe são supostamente correlatas?

Essas perguntas, a nosso ver, indicam problemas que mostram a inviabilidade da nova metodologia de elaboração de currículos, frustrando, assim, a esperança de renovação dos educadores. Consideramos, além do mais, que sua aplicação a qualquer preço, como tem sido tentada, consiste, na realidade, na continuação do método criticado de cópia e subjetivismo, vestido de uma nova roupagem que lhe dá ares de modernidade.

Vejamos porque.

1 - A AMPLITUDE DO MERCADO DE TRABALHO

As citações da Lei 5692/71 e as do Conselho Federal de Educação, feitas no princípio deste texto, trazem implícita a concepção de que os mercados de trabalho são fechados. Em cada região (Estado?) ou localidade (Município?) existem, de um lado, um mercado de trabalho que demanda pessoas educadas e, de outro, escolas que as educam. É um sistema fechado e o papel, nele, do planejamento educacional, é fazer com que a oferta de pessoas educadas tenha a qualidade e a quantidade demandadas pelo setor produtivo.

Mas será que o mercado de trabalho no Brasil é formado por um agregado de mercados locais ou regionais? É nossa crença que não, devido aos intensos e complexos fluxos migratórios dentro de cada Município (da zona rural para a urbana), entre os Municípios de um mesmo Estado (entre zonas rurais e entre zonas urbanas), entre os Estados de uma mesma região e entre as diversas regiões do país.

Não dispomos de dados que quantifiquem o número de pessoas que concluem um curso de nível médio em um lugar, mas vivem e trabalham em outro. No entanto, vamos comentar alguns que, embora parciais, nos ajudarão a pensar o problema.

(2) Essa lei, incorporada ao artigo 360 da Consolidação das Leis do Trabalho, estabelece que 2/3 dos empregados de cada empresa, no mínimo, devem ser brasileiros. A fiscalização desse dispositivo é feita através das informações que as firmas fornecem ao Ministério do Trabalho, anualmente, através do preenchimento de um formulário. Nele estão lançadas várias informações relativas a cada funcionário. Por isso, esses formulários têm sido utilizados como uma fonte preciosa de dados estatísticos sobre a população empregada. Entretanto, os funcionários públicos, os trabalhadores agrícolas e os autônomos não são cobertos por esse sistema legal-estatístico. Os dados utilizados aqui foram extraídos da seguinte publicação: Ministério do Trabalho e Previdência Social, Departamento Nacional de Mão de Obra, *Mercado de Trabalho: Composição e Distribuição de Mão de Obra - 1970*, MTPS/DNMO, Rio de Janeiro, s/d, 28 vols.

(3) Devo a Roberto Arthur Rocheleau a idéia de utilizar esses dados para o cálculo da migração interna.

Os dados de um levantamento anual dos empregados das empresas de todo o país, para o cumprimento da chamada "lei dos 2/3" (3), permitem que se calcule (4) a proporção das pessoas de nível médio de instrução que trabalham em Estado diferente daquele onde nasceram: 21,4% (tabela 1). Não é possível saber se essas pessoas concluíram o ensino médio no estado onde nasceram, emigrando em seguida, se emigraram antes de concluírem o ensino médio, ou qual a quantidade delas em um e outro caso. Entretanto, a grande proporção de naturais de certos Estados, concluintes do ensino médio, morando e trabalhando em outros, levanta nossas suspeitas de que a parcela dos que emigraram após os estudos não será desprezível. Estão certamente neste caso os Estados que têm mais de um terço dos seus naturais, de nível médio, trabalhando fora. São a grande maioria. Só não estão entre eles os que têm, sabidamente, um mercado de trabalho mais amplo e diversificado: Pernambuco, Bahia, Guanabara, São Paulo e Rio Grande do Sul. O Estado de Minas Gerais, um dos mais industrializados do país, tem 40,4% dos seus naturais, de nível médio, trabalhando fora; principalmente em São Paulo, na Guanabara e no Distrito Federal.

Na ausência de outros dados (5), e mesmo admitindo que a maior parte desses emigrantes tenha adquirido sua instrução de nível médio no Estado-receptor, permanece a questão a respeito da outra parte, certamente de não pequena dimensão em termos absolutos: a escola vai organizar o currículo profissional levando em consideração qual o mercado de trabalho? O do Estado onde está localizada, ou os possíveis mercados externos receptores? Se o planejamento supuser a existência de mercados locais e regionais fechados sendo eles, entretanto, abertos, as escolas aí existentes estarão preparando mão de obra para outros mercados. E isso é uma "irracionalidade" que se pretende evitar. Por outro lado, se o planejamento do ensino em cada região e localidade supuser a abertura dos mercados, não poderá profissionalizar o ensino, pois não é possível saber qual a quantidade (nem a identidade) das pessoas que emigrarão no futuro, nem para onde, nem as condições de trabalho que vão encontrar.

Mas por que as pessoas emigram?

A explicação tradicional para as razões que induzem a emigração do pessoal educado em nível médio destaca a falta de planejamento do ensino, não oferecendo as opções de profissionalização demandadas pelo mercado de trabalho de cada Município e de cada Estado. É o que dizem, implicitamente, a lei 5692/71 e o Conselho Federal de Educação, sugerindo uma linha de atuação que evite a formação do quadro migratório descrito acima. (6)

(4) Há um estudo do Escriatório Técnico de Mão de Obra (TECMO) denominado *Técnicos de Nível Médio - da Escola ao Trabalho*, realizado para o MEC em 1968. Não utilizamos seus dados pelo fato dele abranger apenas os egressos das escolas técnicas industriais, apenas 2,5%, em ordem de grandeza, dos concluintes de todo o ensino médio. Alguns dos seus dados, entretanto, são interessantes. Em algumas especialidades, é elevada a quantidade relativa de técnicos trabalhando em estados diferentes daquele onde se formaram. Estão nesse caso os técnicos têxteis: 51,9% trabalham fora do Estado onde estudaram (ob. cit. p. 35). Alguns Estados são exportadores de técnicos e o maior deles é a Guanabara, pois 23,5% dos que aí se formaram, em todas as especialidades, trabalham fora. Além de técnicos têxteis (64,3% trabalhando fora), a Guanabara exportou predominantemente especialistas em desenho técnico (28,6% dos formados), máquinas e motores (28,8%) e química industrial (24,1%) no período estudado (ob. cit., p. 36).

(6) Esse pensamento não é novo no Brasil. Durante décadas foram comuns as "campanhas de educação rural" com o fim de "fixarem o homem ao solo". Parece-nos que foi na primeira metade da década

Essa tentativa de explicação não resiste, entretanto, a uma crítica rigorosa, pois não leva em conta o fato de que a distribuição espacial da população não coincide com a distribuição dos empregos, ainda mais se os distinguirmos segundo níveis de salário e outras características. E, numa sociedade geograficamente aberta, onde as pessoas têm o direito garantido por lei de procurarem trabalho onde lhes aprouver, seria impossível a constituição de mercados fechados.

A explicação procedente para as razões da migração do pessoal do nível médio (em particular) parte de que o encontro da oferta de pessoas educadas e da demanda de trabalhadores é complexa, devido principalmente aos seguintes fatos: (i) as condições de exercício das ocupações diferem de um local para outro, induzindo as pessoas a procurarem trabalho onde possam otimizar as condições de salários, urbanidade, salubridade, etc; (ii) as pessoas que fizeram um certo curso não trabalham, necessariamente, nas ocupações para as quais ele prepara e, em decorrência disso, emigram; (iii) muitas ocupações precisam de uma só escola para abastecer todo o país do pessoal requerido que, então, deve emigrar. Este é o caso dos cursos técnicos industriais já existentes, nas seguintes especialidades: têxtil, curtume, cerâmica, artes gráficas, mecânica de precisão e petroquímica.

Mas não é só a migração interna que dificulta a montagem de um ensino generalizadamente profissional no 2º grau. É o problema da *escala* do mercado de trabalho⁽⁷⁾.

Suponhamos, para efeito de raciocínio, que os mercados de trabalho são sistemas fechados e, então, as escolas preparam pessoas para as ocupações existentes em cada um. O que vai acontecer é que, na quase totalidade das cidades⁽⁸⁾, haverá um certo número de ocupações que exigem pessoal com escolaridade de 2º grau mas, e isso é muito importante, um pequeno número de pessoas em cada uma. Assim, a dimensão do pessoal ocupado com escolaridade de 2º grau não é suficientemente grande para permitir que haja especialização na formação profissional escolar. Pensamos que é possível que haja escala suficiente para a especialização da formação profissional nas escolas de 2º grau apenas nas 9 áreas metropolitanas⁽⁹⁾ que abrangiam, em 1970, quase a metade da população urbana do país (tabela 2). Esses aglomerados urbanos têm a maior parte da indústria, parcela considerável da burocracia governamental e a quase totalidade das atividades terciárias mais diver-

de 50 que esse pensamento foi particularmente indutor de política educacional. A intensa migração de trabalhadores agrícolas para as cidades provocou dois tipos de "problemas". Primeiro, a "falta de braços para a lavoura". Segundo, o crescimento das áreas de habitação "marginal". Pela educação, esperava-se resolver, ao mesmo tempo, os dois "problemas", fazendo com que os trabalhadores agrícolas não emigrassem.

(7) A escala do mercado de trabalho é o seu tamanho, medido pelo número de pessoas empregadas.

(8) Não consideramos as atividades agrícolas porque supomos que as ocupações de 2º grau a elas relativas são atualmente "sediadas" nas cidades, constituindo ocupações tipicamente terciárias de assistência técnica, venda, crédito, etc.

(9) As nove áreas metropolitanas são as nucleadas pelas seguintes cidades: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. Acrescentaríamos Brasília, que é de fato área metropolitana sem, entretanto, ser assim reconhecida oficialmente.

sificadas. Nas áreas metropolitanas, apesar do mercado de trabalho ser mais diversificado, isto é, haver uma quantidade maior de ocupações diferentes, a escala do mercado faz com que o número de pessoas empregadas (ou empregáveis) em cada uma possa compensar a especialização profissional em escolas de 2º grau. Não é o caso das demais cidades.

Assim, pelo que dissemos até aqui, carece de racionalidade a pretensão de se organizar um ensino de 2º grau compulsoriamente profissional, tendo em vista as "necessidades do mercado de trabalho local ou regional".

A migração das pessoas educadas nesse nível e a pequena escala dos mercados de trabalho das cidades brasileiras não pertencentes às áreas metropolitanas são os principais impedimentos apontados.

2 – OCUPAÇÃO E ESCOLARIDADE

Uma confusão muito comum, e que concorre para o obscurecimento da questão das relações entre educação e ocupação, é a identificação dos conceitos CARGO e OCUPANTE do cargo.

Cada cargo reúne um conjunto de tarefas e atribuições que devem ser desempenhadas por uma só pessoa no processo complexo de divisão do trabalho.

Cada empresa tem o seu próprio quadro de cargos conforme a sua atividade, o seu porte, a tecnologia que emprega e as relações internas de poder que se estabelecem ao longo do seu desenvolvimento.

A construção de mesas ou a concessão de crédito ao consumidor, por exemplo, são atividades desempenhadas não por uma só pessoa (embora possam sê-lo em casos particulares), mas executadas por um grande grupo delas, cada uma ocupando um cargo diferente, desempenhando um número limitado e mais ou menos rotineiro de tarefas e atribuições, parte da atividade direta ou indireta de construção de mesas ou concessão de crédito.

A direção das empresas fixa os REQUISITOS mínimos para que uma pessoa ocupe cada cargo. São condições de força física, habilidade, experiência, idade, acuidade, aparência física, estado civil, escolaridade, origem étnica, parentesco com os proprietários, lealdade para com os seus objetivos, etc. Alguns destes requisitos são explícitos e, muitas vezes, fazem parte de um plano de classificação de cargos; outras vezes, eles operam de modo dissimulado, embora não menos eficientemente. A escolaridade é um requisito explícito para todos os cargos. Por essa razão pensou-se, e ainda se pensa, na existência de uma relação direta e necessária entre o ocupante e as tarefas e atribuições do cargo a ser ocupado. Essa crença é reforçada pela existência da prática da "regulamentação da profissão" de que trataremos mais adiante.

Essa suposição baseia o planejamento dos perfis dos trabalhadores que serão supostamente utilizados na economia em uma data futura, segundo os diferentes cargos ou grupos de cargos. Como os cargos só têm sentido dentro de cada empresa, trata-se agora de procurar uma realidade *comum* a todas. Não se fala mais em cargos (ao nível da empre-

sa), mas em ocupações (ao nível do conjunto das empresas). Em seguida, através de certos procedimentos, determina-se o montante de escolaridade necessária para a formação dos trabalhadores que ocuparão cada cargo ou grupo de cargos (ou que desempenharão cada ocupação ou grupo de ocupações). São três os procedimentos comumente utilizados para determinar a escolaridade requerida: (i) a análise ocupacional, isto é, a dedução da escolaridade mínima necessária a partir da observação das tarefas e atribuições das pessoas que desempenham de fato, e no momento, as ocupações existentes; (ii) a medida da escolaridade média ou modal da força do trabalho existente, segundo as diferentes ocupações; (iii) a utilização da escolaridade média ou modal dos trabalhadores dos países considerados mais avançados, em cada ocupação⁽¹⁰⁾.

Esses três procedimentos, entretanto, são insatisfatórios para uso generalizado⁽¹¹⁾.

A análise ocupacional tem duas grandes limitações. Em primeiro lugar, dada uma ocupação qualquer, o montante de educação geral e de treinamento específico dos trabalhadores é determinado subjetivamente, não sendo possível o uso de um critério que uniformize os julgamentos. Em segundo lugar, e essa é a limitação mais importante, não há uma maneira de se "traduzirem" os requisitos de desempenho em graus de escolaridade. Requisitos usados comumente pelos analistas ocupacionais como, por exemplo, "conhecimentos elementares dos fenômenos físicos", "redação de textos simples", "criatividade desenvolvida em grau mediano", etc., são dificilmente transformáveis em número de anos de escolaridade. Mesmo que isso fosse possível, verifica-se que desempenhos equivalentes podem ser obtidos por múltiplas e diferentes combinações de escolaridade geral com treinamento (formal ou informal, em escola ou em serviço), auto-instrução e até mesmo experiência. Além disso, ainda persiste a questão das diferenças individuais inatas e da educação familiar pré-escolar, que determinam as qualidades e as quantidades de educação necessárias para que indivíduos distintos tenham desempenho semelhante nas mesmas condições.

Há certas ocupações que, pela sua própria natureza, permitem essa predição, como é o caso das técnico-científicas e, também, daquelas que têm algum tipo de regulamentação legal para o seu exercício, de que são exemplos universais os serviços médicos e o magistério. Entretanto, as ocupações deste tipo são exceções e, por isso, a possibilidade do uso nelas da análise ocupacional não pode ser estendida às demais. É preciso acrescentar que a regulamentação de certas ocupações pode ser utilizada como um mecanismo de manutenção do monopólio de outras que, eventualmente, poderiam ser desempenhadas por pessoas sem os requisitos legais previstos. Mostramos que esse fato esteve presente, no Brasil, no longo processo de regulamentação da profissão de técnico industrial de nível médio. A finalidade era, neste caso, a

⁽¹⁰⁾ Esses procedimentos compõem o chamado "man-power approach", uma das maneiras de se decidir onde investir os recursos disponíveis para a educação ou, então, qual o montante de recursos necessários numa data futura. As outras abordagens são a da razão "custo-benefício" e a "social", que não serão tratadas aqui.

⁽¹¹⁾ A crítica que fazemos às limitações desses procedimentos foi inspirada em Herbert S. Parnes "Relation of Occupation to Educational Qualification", em Mark Blaug (org.), *Economics of Education*, vol. 1, Penguin Books, Harmondsworth, Inglaterra, 1968.

de resguardar para os engenheiros as atividades que estes já desempenhavam monopolisticamente⁽¹²⁾. Este fato é, por si só, um indicador de que certas atividades podem não exigir certos conhecimentos supostamente indispensáveis, mostrando uma dificuldade a mais da análise ocupacional para a determinação da escolaridade requerida.

Pelo exposto, podemos, então, constatar que não é possível a determinação do montante de escolaridade necessária para os indivíduos desempenharem cada ocupação, a partir da análise das próprias ocupações, pelo menos na maioria delas. Isso porque há uma relativa independência entre ocupação e escolaridade. É o que vai inviabilizar os outros procedimentos de que passamos a tratar.

O método mais comumente utilizado para se determinar a escolaridade da força do trabalho no futuro é a suposição de que os padrões atuais serão mantidos. Isso acarreta vários problemas.

Quando procuramos determinar o número de anos de escolaridade das pessoas que desempenham cada ocupação, num momento dado, constatamos que há, frequentemente, grande dispersão. Mesmo quando há concentração numa certa faixa de escolaridade, o número absoluto de pessoas que estão fora dela não é desprezível.

A tabela 3 apresenta dois exemplos disso. Tomamos as duas ocupações que, pela denominação, nos pareceram mais homogêneas: "eletricistas" e "balconistas e vendedores". Nos dois casos, a maioria absoluta das pessoas tem escolaridade primária: 79% dos "eletricistas" e 82,1% dos "balconistas e vendedores". Entretanto, muitos dos "eletricistas", 25.713, e dos "balconistas e vendedores", 113.422, em números absolutos, têm educação pós-primária. Se imputássemos a essas ocupações a escolaridade requerida no futuro como igual à modalidade observada, primária, estaríamos subestimando a das pessoas de nível pós-primário. Se tomarmos a média, como um artifício para "resolver" o problema, a questão ainda não teria sentido, pois a média seria, provavelmente, pouco maior do que 4 anos, devido às características da distribuição. Mesmo quando restringimos a área geográfica, esse fato também se dá. Na tabela citada, os dados referentes às mesmas ocupações, para o Estado de São Paulo, tomado como exemplo, permitem idênticas observações.

Essa dispersão da escolaridade dos indivíduos de uma mesma ocupação resulta, possivelmente, do fato de que, sob um mesmo nome, estão classificadas pessoas de várias ocupações. Se decompuséssemos essa classificação heterogênea, seria de se esperar que a dispersão diminuísse, ou até mesmo desaparecesse. Entretanto, em termos práticos, é impossível uma tal decomposição das ocupações em busca da homogeneidade. A complexidade dos processos produtivos e a dimensão da força de trabalho (30 milhões de pessoas, no Brasil) tornam essa alternativa uma possibilidade meramente acadêmica.

Poderia ser sugerido que os trabalhadores futuros de uma mesma ocupação (mesmo que seja heterogênea) mantivessem a dispersão de

⁽¹²⁾ Para maiores detalhes consultar nosso livro *Política Educacional no Brasil. A profissionalização no Ensino Médio*, Livraria Eldorado Tijuca Editora, Rio de Janeiro, 1973, pp. 30-37.

escolaridade como a observada no presente. Assim, ao invés de se projetar a escolaridade requerida pela ocupação, admitir-se-ia que ela demanda pessoas com escolaridades diferentes, como no momento atual. Essa sugestão, entretanto, adota a suposição de que a força de trabalho atual tem níveis educacionais *adequados*, o que não pode ser demonstrado. Se, ao contrário, for adotada a suposição contrária, de que os níveis existentes são inadequados, não há nenhum critério *geral* para se adotar uma distribuição diferente. Em casos limites, é possível afirmar-se que os trabalhadores agrícolas, por exemplo, apresentam uma escolaridade irrisória. Isso poderia ser dito, também, de toda a população economicamente ativa no setor urbano do Brasil, que tem uma escolaridade mediana de 3,3 anos. Mas essas afirmações são defensáveis, não em termos de desempenho ocupacional, mas em termos culturais, de cidadania e outros.

Essa crítica aplica-se, também, pelos mesmos motivos, ao procedimento de se usar a escolaridade (a média ou a distribuição percentual) de uma dada ocupação num país considerado avançado como sendo a meta para um país subdesenvolvido num futuro previsível.

Manuel Zymelman⁽¹³⁾ mostrou que o número de anos de escolaridade das pessoas, que desempenham certas ocupações bastante comuns, variam muito de um país para outro, mesmo considerando os de mesmo nível de industrialização (ver tabela 4). No entanto, não há nenhuma indicação de que as pessoas de uma dada ocupação, mas de diferentes níveis de escolaridade, apresentem produtividades distintas.

Sem dúvida, é possível supor-se que cada ocupação exige uma "dose" mínima de escolaridade para seus ocupantes. No entanto, é impossível separar esse *requisito* das *aquisições* de escolaridade resultantes de outros fatores, como é o caso da elevação dos níveis educacionais da população como um todo, que dependem, por sua vez, mais da *oferta* de recursos para escolarização (de escolas, principalmente) do que das *demandas técnicas* das ocupações.

Tendo demonstrado a impossibilidade do planejamento educacional generalizado, a partir das demandas da estrutura ocupacional, passamos a tratar do modo como as empresas e instituições resolvem o problema de fixar requisitos de escolaridade para seu pessoal.

Cada cargo de uma empresa qualquer tem uma exigência "técnica" para que um dado indivíduo desempenhe satisfatoriamente as tarefas e atribuições a ele inerentes. São qualidades que seus ocupantes devem ter, sem as quais essas tarefas e atribuições não poderiam ser realizadas, pelo menos com o desempenho esperado. Um cargo de motorista só pode ser ocupado por indivíduos que tenham uma acuidade auditiva e visual "normal", coordenação motora, além da habilitação para dirigir veículos. Um cargo de apontador só pode ser ocupado por quem possua ao menos alguns conhecimentos de leitura, escrita e cálculo. E assim por diante.

(13) Manuel Zymelman, *The Relationship Between Productivity and Formal Education of The Labor Force in Manufacturing Industries*, Unpublished Working Paper, Harvard University, Center for Studies in Education and Development, 1967, citado por Aparecida Joly Gouveia e Robert J. Havighurst, *Ensino Médio e Desenvolvimento*, Edições Melhoramentos, S. Paulo, 1969, p. 194.

A maioria dos cargos tem seus requisitos "técnicos" fáceis de serem identificados. A situação dos requisitos educacionais, entretanto, é diferente. Eles vão sendo fixados de acordo com a disponibilidade de pessoas escolarizadas que se candidatam aos cargos de cada nível. Os empregadores sabem que de nada adianta fixar um nível educacional elevado para um cargo, se não há candidatos para ele nesse nível. Do mesmo modo, não adianta baixar a escolaridade requerida, se os candidatos apresentam em geral níveis mais elevados.

No Brasil, como acontece também em outros países, o aumento da produção dos sistemas escolares, em todos os graus, tem resultado numa oferta de pessoas educadas e candidatos a cada categoria de cargos maior do que o número de lugares disponíveis. O ajustamento entre a oferta de oportunidades ocupacionais e a demanda, que cresce menos do que aquela, faz-se pela elevação dos requisitos educacionais de acesso aos cargos e/ou pela diminuição relativa dos salários. O caso contrário é também possível, embora mais raro: quando há escassez de indivíduos com a escolaridade requerida para o preenchimento de um dado cargo, elevam-se os salários e/ou baixam-se as condições educacionais de acesso.

Este processo é espontâneo. Cada empresa ou instituição atua na direção indicada acima, autonomamente, sem que haja necessidade de uma regulamentação que estabeleça a elevação ou o rebaixamento dos requisitos educacionais. O Estado, entretanto, intervém nesse processo, através das "regulamentações de profissão" que têm, além do aspecto já mencionado, a função de elevação dos requisitos educacionais.

Juntando o que dissemos acima a respeito das relações equivocadas entre ocupação e escolaridade com a identificação do processo de elevação dos requisitos educacionais, é possível o entendimento dos processos de deslocamento e substituição entre profissionais de nível superior e de nível médio de escolaridade⁽¹⁴⁾.

É o que se tem observado com os engenheiros. O grande crescimento das matrículas nas escolas de engenharia resultou em grande aumento da disponibilidade de engenheiros. Isso tem feito com que os empregadores passem a utilizar engenheiros para o preenchimento de cargos ocupados, até então, por técnicos de nível médio. Dito de outro modo, o requisito educacional desse cargo elevou-se de nível médio para nível superior⁽¹⁵⁾.

Esse processo de substituição de técnicos por engenheiros no desempenho das mesmas tarefas tem levado alguns estudiosos do problema da formação profissional a conclusões errôneas. É o caso de muitos estudos que dizem ser pequeno o número relativo de profissionais de escolaridade média em relação aos de escolaridade superior (ou em

(14) Esses processos são mais complexos do que o que expomos aqui. Para outros aspectos, consultar nosso *Política Educacional do Brasil...*, pp. 123-125.

(15) Ainda aqui admitimos que há casos excepcionais onde a substituição de pessoas de escolaridade média pelas de escolaridade superior decorre de necessidades técnicas, independentemente, então, do processo geral de elevação dos requisitos educacionais.

relação à população empregada), em função da inexistência de um sistema de ensino médio profissional suficientemente amplo e/ou da vigência de preconceitos contrários ao trabalho manual. A explicação que demos para esse fato reside na elevação dos requisitos educacionais dos cargos que poderiam ser ocupados por pessoal de escolaridade média, *não pela falta deste, mas pela abundância de pessoal com escolaridade de nível superior.*

O processo de deslocamento/substituição de pessoal de escolaridade média pelo de nível superior não se restringe às atividades tipicamente industriais mas, também, pode ser assinalado em outras, como as de administração. Nesse caso, um bom exemplo seria a substituição de técnicos de contabilidade por economistas e de oficiais administrativos com escolaridade geral de 2º grau por técnicos de administração formados em escolas superiores.

Vimos, assim, que não há quantidade nem qualidade de educação tecnicamente necessárias para o exercício das ocupações, a não ser em casos especiais. Na grande maioria das ocupações, o que vai determinar a escolaridade requerida dos candidatos é a oferta dos sistemas educacionais.

Dito de outro modo, não existem, em termos gerais, as supostas *necessidades do mercado de trabalho*, quando se fala de escolaridade. Nem é possível dizer-se quantas pessoas de um certo grau de escolaridade geral são necessárias nem de quantas pessoas se precisa com uma certa educação profissional, em cada grau (mantendo-se a ressalva dos casos de exceção).

3 - CONCLUSÕES

O desenvolvimento do tema exposto mostrou que não é possível a organização de um ensino médio generalizadamente profissional, no 2º grau de ensino, tendo em vista as "necessidades do mercado de trabalho local ou regional", como pretendem a lei nº 5692/71 e o Conselho Federal de Educação. As razões apontadas para isto foram as seguintes:

(i) As escolas de uma localidade qualquer preparam pessoas para trabalharem na própria localidade e fora dela e, por isso, ela não pode prever a quantidade nem a qualidade do pessoal requerido pelo mercado, que nunca é um sistema fechado.

(ii) A maioria das cidades brasileiras, que estão fora das áreas metropolitanas e reúnem pouco mais da metade da população urbana, não têm um mercado de trabalho suficientemente grande para que haja um número de pessoas em cada ocupação, de modo a compensar a especialização da formação profissional em 2º grau.

(iii) Não existem as supostas "necessidades do mercado de trabalho" em termos de escolaridade. A não ser em casos de exceção, não é possível dizer-se quantas pessoas são necessárias com uma certa quantidade e qualidade de escolarização. Na quase totalidade das ocupações,

é a oferta dos sistemas escolares em todos os níveis que vai determinar a escolaridade requerida, através dos mecanismos de elevação (e rebaixamento) dos requisitos educacionais.

Todavia, apesar das colocações da Lei e do Conselho, é possível observar-se a existência de um fato auspicioso que, acreditamos, resultará na correção desse grave erro de planejamento educacional. É a descrença dos administradores educacionais quanto à "fúria profissionalizante". Passada a fase de euforia imediatamente após a transformação em lei do projeto de profissionalização generalizada no ensino de 2º grau, começam a aparecer recomendações no sentido de se enfatizar a educação geral como condição necessária para a especialização em algumas escolas e/ou em trabalho.

A primeira delas, a nosso ver, foi apresentada no IV Encontro de Secretarias de Educação e Cultura e Representantes de Conselho de Educação, realizado em janeiro de 1973, em Fortaleza, onde se disse que

"Um sistema para atendimento ao total de 1.200.000 alunos de 2º grau poderia limitar-se a proporcionar aos alunos os conhecimentos básicos de um grupo de ocupações, deixando que sua formação profissional se complete no emprego ou em escola especializada".⁽¹⁶⁾

Recomendações como esta sugerem que a profissionalização compulsória no ensino médio deve ser abolida (antes ainda de ser completamente implantada), se não pela mudança da lei, ao menos pela sua "reinterpretação".

No nosso entender, esse erro técnico tem uma dimensão política educacional que lhe dá sentido. A profissionalização generalizada no ensino médio resultou do intento deliberado, mas não manifesto, de conter o crescimento da demanda de ensino superior, através do seu desvio para um mercado de trabalho que carecia, supostamente, de um grande número de profissionais com escolaridade de 2º grau. A pesquisa das necessidades desse mercado era uma tentativa de estabelecer uma conexão racional entre escola e trabalho. Como mostramos, não é possível essa conexão racional na forma proposta e, assim, sentimos a necessidade de chamar a atenção para os fatores que determinaram a profissionalização do ensino médio.

Acreditamos, também, que os educadores devam repensar os alvos que desejam atingir com o ensino de 2º grau. E, para melhor fazer isso, ler John Dewey, principalmente *Democracia e Educação* ⁽¹⁷⁾, focalizando algumas de suas proposições fundamentais, como as que dizem que o processo educativo é o seu próprio fim e que o preparo para as ocupações é um atributo necessário e não delegável das próprias ocupações.

Isso não significa, de modo algum, o deslocamento para as empresas de atribuições da escola nem o início de uma possível nova dependên-

⁽¹⁶⁾ "A Escola de 2º grau e Preparação para o Trabalho", em *Intercomplementaridade na Área do 2º grau*, MEC/DEM, Fortaleza, 1973, p. 94.

⁽¹⁷⁾ John Dewey, *Democracia e Educação*, Cia Editora Nacional, São Paulo, 1959, especialmente pp. 342-345.

cia da educação aos interesses dos grupos econômicos. Significa, isso sim, o reconhecimento da especificidade do papel da escola (ensino) e da empresa (treinamento).

É preciso frisar, mais uma vez, que o ensino (na escola) e o treinamento (na empresa) não são sempre convergentes. Uma boa educação escolar (geral) pode ser uma ajuda importante para um dado treinamento, mas, em certos casos, pode tornar-se empecilho, e isto está longe de ser necessariamente um defeito.

TABELA 1

DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS COM ESCOLARIDADE DE 2º GRAU,
QUE NÃO TRABALHAM ONDE NASCERAM¹, SEGUNDO
UNIDADES DA FEDERAÇÃO² - 1970

Local de nascimento	Total	Pessoas que não trabalham onde nasceram	
		Nº	%
Amazonas	1.362	537	39,4
Pará	4.112	1.423	34,6
Maranhão	3.270	1.885	57,6
Piauí	1.965	917	46,7
Ceará	7.499	2.543	33,9
Rio Grande do Norte	2.427	1.145	47,2
Paraíba	3.109	1.545	49,7
Pernambuco	11.451	2.599	22,7
Alagoas	3.605	1.457	40,4
Sergipe	1.879	920	49,0
Bahia	10.072	2.869	28,5
Minas Gerais	34.593	13.960	40,4
Espírito Santo	5.181	1.873	36,2
Rio de Janeiro	14.443	6.957	48,2
Guanabara	26.475	4.808	18,2
São Paulo	114.098	5.222	4,6
Paraná	6.811	2.384	35,0
Santa Catarina	5.735	2.323	40,5
Rio Grande do Sul	20.431	2.892	14,2
Mato Grosso	2.119	1.226	57,9
Goiás	3.041	1.269	41,7
Total	283.678	60.754	21,4

FONTE: Ministério do Trabalho e Previdência Social, Departamento Nacional de Mão de Obra, *Mercado de Trabalho, Composição e Distribuição de Mão de Obra - 1970*, MTPS/DNMO, Rio de Janeiro, S/d, 21 vols.

NOTAS: 1 - Exceto funcionários públicos e trabalhadores agrícolas.

2 - Não foram apurados os dados do Estado do Acre, do Distrito Federal e dos Territórios de Rondônia, Roraima, Amapá e Fernando de Noronha.

TABELA 2
POPULAÇÃO DAS ÁREAS METROPOLITANAS DO PAÍS E RELAÇÃO
COM A POPULAÇÃO DOS ESTADOS

Áreas Metropolitanas	População em 1970	Porcentagem em relação à população do Estado	Porcentagem em relação à população urbana do Estado
Grande Belém	656.351	30,29	64,23
Grande Fortaleza	973.452	22,32	54,65
Grande Recife	1.699.079	32,92	60,38
Grande Salvador	1.095.274	14,62	35,44
Grande B. Horizonte	1.613.305	14,04	26,60
Grande R. de Janeiro	7.094.211	78,87 ^a	89,70 ^c
Grande São Paulo	8.062.130	45,36	56,47
Grande Curitiba	767.879	11,10	30,69
Grande Porto Alegre	1.531.168	22,95	43,06
TOTAL	23.492.849	25,22 ^b	45,08 ^d

FONTE: IBGE - Anuário Estatístico do Brasil - 1972

NOTAS: a) Percentagem da população dos Estados do Rio de Janeiro e Guanabara.

b) Percentagem da população do Brasil

c) Percentagem da população urbana dos Estados do Rio de Janeiro e Guanabara

d) Percentagem da população urbana do Brasil

TABELA 3
NÚMERO DE ELETRICISTAS E BALCONISTAS E VENDEDORES, SEGUNDO GRAU
DE ESCOLARIDADE, BRASIL E ESTADO DE SÃO PAULO, 1970

Grau de Escolaridade	Brasil		São Paulo	
	Eletricistas	Balconistas e Vendedores	Eletricistas	Balconistas e Vendedores
Primário	96.737 (79,0)	519.972 (82,1)	39.417 (81,6)	187.630 (85,3)
Médio 1º ciclo	16.907 (13,8)	87.801 (13,9)	5.576 (11,5)	23.620 (10,7)
Médio 2º ciclo	8.428 (6,9)	24.657 (3,9)	3.173 (6,6)	8.248 (3,8)
Superior	378 (0,3)	964 (0,1)	143 (0,3)	450 (0,2)
TOTAL	122.450 (100,0)	633.394 (100,0)	48.309 (100,0)	219.948 (100,0)

FONTE: Censo Demográfico do Brasil, 1970.

NOTA: Os números entre parênteses são as percentagens de pessoas das ocupações em cada grau de escolaridade.

TABELA 4

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE PESSOAS
QUE DESEMPENHAM CERTAS OCUPAÇÕES, EM ALGUNS
PAÍSES, SEGUNDO NÚMERO DE ANOS DE
ESCOLARIDADE - 1960

País ocupação	Nº anos escol.	0	4	6	8	9	11	12	15	16
Postalistas										
USA			1		12		22	48	15	3
Holanda				39		61				
Japão				11		61		28	1	
Argentina	4			83			22	1		
Eletricistas										
USA			1		23		27	38	9	1
Holanda				5		93	1	1		
Japão (1950)			2	8		52	28	5	5	
Argentina	2			72			16	8	1	
Guarda-livros, Caixas, Auxí- liares Bancários										
USA					8		21	52	16	3
Holanda				18		53	13	15	1	
Japão				1		17		67	6	9
Argentina	1			39			26	35	8	2
Secretários, Estenógrafos, Datilógrafos										
USA					2		11	61	21	5
Holanda				24		64	1	11		
Japão						16		77	5	2
Argentina	1			49			32	13	4	2

FONTE: Manuel Zymelman, *The Relationship Between Productivity and Formal Education of the Labor Force in Manufacturing Industries*, Unpublished Working Paper, Harvard University, Center for Studies in Education and Development, 1967, citado por Aparecida J. Gouveia e Robert J. Havighurst, *Ensino Médio e Desenvolvimento*, Edições Melhoramentos, São Paulo, 1969, p. 194.

A articulação do 2º com o 3º grau: exame de algumas questões preliminares

4

Perseu Abramo (*)

O ensino superior brasileiro atende a cerca de um por cento, apenas, da atual população total do País; embora essa porcentagem signifique um acréscimo em relação à situação vigente vinte ou trinta anos atrás, ela é suficientemente diminuta para indicar, aí, um notável ponto de estrangulamento no sistema educacional brasileiro.

Vinte por cento, apenas, da atual população total brasileira estão, de alguma forma, vinculados a instituições escolares. A relação também indica, claramente, os principais pontos de estrangulamento do sistema educacional: o ingresso nas agências "pré-primárias" de educação, o ingresso no ensino fundamental (1ª série do 1º grau), a passagem de uma a outra série (notadamente as primeiras) do 1º grau, a passagem do 1º para o 2º grau, e finalmente, o acesso ao ensino superior; acresça-se, além disso, um novo ponto de estrangulamento que está tomando forma nos últimos anos: a passagem do fim do ensino de graduação universitária para a pós-graduação.

O Brasil tem cem milhões de habitantes, dos quais cerca de vinte milhões recebem alguma forma de educação. Não se está falando, evidentemente, da educação informal, esse bombardeio cotidiano de valores e informações, através de contacto pessoal e dos meios de comunicação de massa, que sofre a totalidade dos habitantes, em grau maior ou menor, dependendo do maior ou menor grau de integração ou de marginalização social.

Desses vinte milhões, a imensa maioria está no primeiro grau de ensino, com ênfase preponderante nas primeiras séries. A medida que avança o programa escolar, novos pontos de estrangulamento vão surgindo e vai diminuindo progressivamente o

(*) Chefe da Seção de "Educação", da Folha de S. Paulo.

número de atendidos, de sorte que apenas 900.000 brasileiros estão em cursos superiores, segundo as mais otimistas estatísticas oficiais para 1973. Isto é, de cada cem brasileiros, apenas um é universitário, e noventa e nove não o são. Ou seja, o ensino superior brasileiro atende a menos de um por cento da população. (*)

De todos esses pontos de estrangulamento, os dois mais evidentes e dramáticos são os constituídos pelo ingresso na 1ª série do 1º grau e o acesso ao ensino superior, comumente chamado de vestibular.

Lembre-se, ainda: a precariedade de estatísticas nacionais, notadamente de educação, não permite precisar o número dos que deveriam entrar no ensino fundamental e não o fazem por falta de escolas; a reiterada afirmação de autoridades governamentais de que "não há deficit escolar" no 1º grau, ou de que esse deficit teria diminuído, carece inteiramente de sentido se se levar em conta o fato de que as autoridades não sabem, com precisão, qual é a população em idade escolar. Também não há dados que permitam quantificar com precisão o contingente de excedentes globais do ensino superior, isto é, a diferença entre os que saem do 2º grau ou de cursos equivalentes, e que estão, assim, legalmente aptos a entrar para o ensino universitário, e o número de vagas nas escolas superiores.

O que significa o vestibular, no atual panorama brasileiro?

A sociedade brasileira sempre foi organizada de maneira a discriminar rigorosamente seus diversos grupos sociais componentes, principalmente em termos de grupos que detêm grande soma de privilégios, de um lado, e grupos com escasso poder de acesso a esses privilégios, de outro. Entre os privilégios dos primeiros, evidentemente, encontra-se o do próprio ordenamento da sociedade, que lhes confere, exatamente, a garantia de continuarem grupos privilegiados. E o mecanismo básico desse ordenamento é a manipulação de processos de diferenciação e seleção social suscetíveis de preservar, fortalecer, perpetuar e aprimorar a concessão de privilégios, e, portanto, a sobrevivência histórica dos grupos sociais privilegiados como tal. Numa sociedade pouco diferenciada, e de reduzido estoque de privilégios — como a que caracterizou os primeiros séculos de nossa História — a manipulação de processos de seleção social podia incidir basicamente sobre a esfera econômica — notadamente, a propriedade privada dos meios de produção e as relações de trabalho — para exercer seu papel de conservar intactas as posições relativas das duas ordens de grupos sociais: os privilegiados, ou dominantes, e os desprivilegiados, ou dominados.

(*) Os trechos intercalados são transcrições de artigo do autor, que tem o título de "O acesso ao ensino superior". Este artigo foi publicado na *Folha de S. Paulo*, de 25 de dezembro de 1973, pág. 9.

No caso da esfera educacional esses processos de seleção manifestam-se através de dois níveis fundamentais. O primeiro é de natureza econômica, que incide direta e indiretamente sobre o indivíduo e sua família. De maneira geral, o brasileiro que nasce em famílias que ocupam determinadas posições desfavorecidas no processo de produção econômica, já está, desde o momento do nascimento, condenado a nunca ter qualquer espécie de escola; a posição no processo produtivo é a forma direta de incidência da variável econômica; formas indiretas seriam as decorrentes da situação geográfica e o meio em que vive a família, e onde a dificuldade de acesso se faz sentir a todos os itens urbanos. Podem ocorrer raras exceções individuais, mas, como se viu, a regra é a de que, em cada dez brasileiros, oito não tenham escola.

O segundo nível em que ocorre a seleção no processo educacional está ligado ao que se convencionou chamar de "qualidades pessoais", conjunto heterogêneo e mais ou menos vago de itens tais como a personalidade, a inteligência, a capacidade de aprender, os conhecimentos adquiridos e acumulados etc., etc. Sem menosprezar a relevância que possam ter diferenças psico-biológicas individuais, é inegável que, novamente aí, se fazem sentir com peso ponderável as circunstâncias de natureza econômica: os nascidos em famílias que pertencem aos grupos sociais mais privilegiados sempre encontrarão maiores facilidades de superar barreiras psico-biológicas.

À medida, porém, em que a sociedade brasileira vai aumentando seu estoque de benefícios sociais disputáveis — portanto, de privilégios potenciais — os grupos dominantes vão sentindo a imperiosa necessidade de alargar seu campo de ação na manipulação de processos sociais de diferenciação e seleção. Não basta continuar detendo a propriedade privada dos meios de produção e dominando a distribuição do trabalho, embora isso seja imprescindível para conservar a posição dominante: é necessário, também, interferir nas esferas sociais aparentemente mais desligadas da econômica e, aí, aplicar os mecanismos de controle social capazes de assegurar uma seleção que não ponha em risco o reordenamento radical da estrutura social.

O acesso ao usufruto da produção social geral passa, assim, a também ser rigorosamente controlado: itens daquilo que se costuma chamar de "bem estar social" (habitação, saúde, vestuário, transportes etc.) são distribuídos de acordo com critérios de seleção social que nunca permitirão romper a linha divisória entre dominantes e dominados, embora possa haver alterações quantitativas nos contingentes populacionais com acesso a esses benefícios. O mesmo se dá no nível cultural: o acesso aos meios e produtos da informação, da comunicação, da compreensão racional do mundo é rigorosamente controlado pelos grupos privilegiados, e a seleção dos beneficiários é feita de maneira a não inverter a posição relativa de dominantes e dominados.

A instituição educacional — com seu duplo e aparentemente contraditório papel conservador e revolucionário — não só não escapa a

esse jogo, como provavelmente constitui o mais flagrante laboratório desses controles e dessas manipulações. Ressalta-se: a natureza tão evidentemente dialética do processo social educacional é o que, provavelmente, lhe confere um significado enganosamente ambíguo, que se traduz, entre outras coisas, pela sua utilização ideológica tanto por parte dos defensores quanto dos críticos do *statu quo*. Nesse sentido, a polêmica em torno da "Educação como causa ou fator do Desenvolvimento", de um lado, e "como consequência do Desenvolvimento", de outro, é um exemplo; aceitando como real uma dicotomia mecânica que na verdade não pode ter existência concreta na estrutura social, a polêmica ignora as relações entre os elementos e o todo e se mostra incapaz de levar suas análises ao ponto de descobrir quer as "soluções" para promover o Desenvolvimento, quer as "soluções" para desenvolver a Educação. Outro exemplo, também comum, é o da utilização do argumento de que "o acesso à Educação é uma forma de redistribuição de renda": a separação de uma parte da população para receber e transmitir a tecnologia dominante — que é no que implica o processo educacional — é apresentada como significando a participação dos desprivilegiados nos benefícios sociais, e não como aquilo que realmente significa, isto é, um ato de manutenção e continuidade dos privilégios dos grupos dominantes.

Aquele duplo papel conservador e revolucionário da Educação — e da escola, sua agência — permite aos grupos dominantes utilizarem-na como um mecanismo capaz de promover a seleção social, confirmá-la e cristalizá-la, e, simultaneamente, de introduzir pequenas alterações quantitativas nos subconjuntos desprivilegiado/privilegiado, criando a aparência de que se trata do processo inverso, isto é, do processo de igualar os grupos sociais opostos em termos de mesmas oportunidades de acesso aos benefícios, ou privilégios. Ao mesmo tempo em que, aos olhos do público, a escola aparece como uma saída para a estratificação social, é ela exatamente um dos mais eficazes canais de que se valem os grupos dominantes para conservar a estratificação; "entrar para a escola" representa, para os componentes dos grupos desprivilegiados, a oportunidade de "vencer na vida", isto é, entrar em mercados de trabalho progressivamente qualificados e ganhar maiores salários: dentro dos estreitos limites das divisões sociais internas dos grupos assalariados, pode até significar a subida de alguns graus na escala de salários. Mas nunca significa, por si só, isto é, pelo simples fato de receber Educação, sair do grupo assalariado e entrar para o grupo proprietário.

Essa limitação, inerente ao processo educacional num sistema social economicamente diferenciado, é que lhe confere o papel de cristizador da estratificação, com as vantagens adicionais de parecer o contrário e de absorver parte das tensões sociais geradas pela insatisfação dos grupos desprivilegiados. É esse o significado do processo educacional em relação ao sistema de estratificação social; o mecanismo institucional que, na esfera da Educação, exerce esse papel social é o do acesso à escola e aos diversos degraus dos numerosos subsistemas, níveis, setores etc. Nesse sentido, os pontos de estrangulamento do processo educacional, uma vez despojados de seu caráter afetivo ou

pitoresco, assumem seu real significado social: são os mecanismos de seleção social capazes de garantir a estratificação vigente. O vestibular bem como a entrada na escola é um deles, e há razões para que ele tenha uma importância peculiar no processo.

* * *

A incorporação, à escola, das gerações que vão atingindo o limite inferior da idade escolar, é um imperativo da necessidade de mobilizar recursos humanos aptos a ingressarem em determinadas faixas do mercado de trabalho; e, ao mesmo tempo, exerce seu papel conciliador de absorver tensões sociais e criar a aparência de um almejado "igualitarismo social". A entrada na 1ª série do 1º grau, assim, embora não escape ao controle fiscalizador dos grupos dominantes, pode parecer muito mais aberta do que realmente é, seus limites aparentemente sendo fornecidos apenas pela escassez de recursos materiais. Os governantes procuram sempre dar a impressão de que estão fazendo tudo para que todas as crianças tenham escola, e de que, se não abrem mais vagas, é porque "não podem".

A mesma atitude não pode ser mantida, porém, em relação à passagem do final do 2º grau para o ensino superior: aqui, a seleção é muito mais rigorosa, o que pode ser indicado em termos proporcionais: tomando-se como média dados de pontos diversos do País nos últimos anos, pode-se dizer que, se mais de 50% das crianças em idade escolar já conseguem entrar na escola, menos de 10% dos que estão legalmente aptos a entrar no ensino superior conseguem obter uma vaga. Por que essa diferença?

Nos quadros do crescimento econômico e tecnológico atual do Brasil, o ensino de 1º e 2º graus pouco parece engendrar qualquer alteração radical da correlação de forças entre privilegiados e desprivilegiados a favor destes últimos. Ao contrário, o crescimento econômico vem exigindo uma população urbana escolarizada dentro de estreitos e bem definidos limites — e se possível apta a ser utilizada como mão de obra: daí a ênfase nas disciplinas e nos cursos profissionalizantes, preconizada pela Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. A escolarização profissionalizante de camadas cada vez maiores de jovens citadinos e rurais entre os sete e os dezessete anos de idade vem fortalecer, assim — e não enfraquecer — o poder de domínio e os privilégios dos grupos sociais dominantes. Nas regiões mais desenvolvidas do País, as empresas têm evidentemente uma capacidade de absorver mão de obra semiqualiificada maior que a da escola de fornecê-la.

O mesmo não acontece, contudo, em relação à população universitária. O graduado em ensino superior, quando incorporado à empresa, pública ou privada, tem maiores chances de assumir postos de direção e comando, que ficam a meio caminho entre os executores e as direções, representando estas os proprietários. Embora o fato não chegue a colocar em risco o domínio econômico do grupo dominante,

pode afetar a redistribuição de privilégios do grupo dominante. Daí que a seleção precisa, necessariamente, ser mais rigorosa que a da entrada na 1ª série do 1º grau. Essa necessidade é tão mais sentida quanto menos desenvolvido o País, isto é, quanto menor é o estoque de privilégios potenciais de um país cuja estrutura social esteja fundada na separação entre proprietários e não proprietários dos meios de produção.

O vestibular assume, assim, um papel peculiarmente estratégico num País como o Brasil, de estrutura capitalista, estratificação social bastante rígida, e de crescente economia de mercado, embora ainda subdesenvolvido. O significado social do acesso ao ensino superior não mudou, qualitativamente, desde o século passado: as aparentes modificações e contradições dos últimos anos — também expressas nas “defesas” e nas “críticas” da política educacional oficial — não alteram seu papel social essencial: ao contrário, reforçam-no na medida em que se constituem em aperfeiçoamentos do duplo caráter desse papel: a limitação do acesso para manutenção da estratificação social vigente e a absorção das tensões sociais emergentes. Aquilo que poderia, à primeira vista, parecer uma hesitante política de gangorra — ora abrindo, ora fechando vagas; ora facilitando, ora dificultando o acesso — constitui-se, na verdade, numa política deliberada para cumprimento dos dois destinos do vestibular: mobilização cada vez maior de egressos do curso médio para a seleção de uma elite cada vez mais capaz de preservar os privilégios dos grupos dominantes.

O vestibular é, assim, apenas mais um elo na cadeia de “funis” que compõem o processo de seleção social por meio da educação escolar. Quando os candidatos chegam às portas da escola superior, já estão mais do que selecionados. Mesmo assim, contudo, deverão sofrer novo processo discriminatório, em que as duas variáveis principais em jogo são a “habilitação” do candidato, de um lado, e o número de vagas, de outro (...).

Em termos globais e nacionais, como se viu, a proporção no acesso ao ensino superior brasileiro, no momento, é de um para cem: isto é, de cada cem brasileiros, noventa e nove serão definitivamente reprovados no vestibular. Mas esses números sofrem grandes variações em relação à região do País, à área de estudos preferida, aos cursos e disciplinas a serem cursados e à escola escolhida.

A situação descrita — em que se opera uma radical dicotomia entre escolas ou cursos seletivos e escolas ou cursos não-seletivos — é relativamente recente. Nos últimos anos, um conjunto de leis, decretos e portarias a que, para fins publicitários, se convencionou chamar de “reforma universitária” e “reforma do ensino”, conseguiu alterar quantitativamente certos aspectos da proporção básica habitantes/escolares.

Por sua vez, a Lei 5.692, de 1971, e as que a seguem, e que abrangem o antigo ensino primário e médio, procuram eliminar as diferenciações curriculares entre ensino “acadêmico”

e ensino “técnico”, na esperança de produzir um aluno tão igualmente apto a concorrer ao ensino superior quanto ao mercado de trabalho semiqualeficado. As duas legislações, contudo, não guardam relações essenciais entre si (inclusive, cronologicamente, a “reforma” do ensino superior antecedeu à do ensino primário e médio) de maneira que o sistema escolar brasileiro continuou cindido entre dois subsistemas — o do primário e médio, e o do universitário — separados por um abismo. É nessa brecha que se introduziram, como um trampolim, os esquemas de “preparação” para o vestibular: “cursinhos”, literatura específica, etc., etc.

Alguns fatos da política oficial educacional dos últimos anos ilustram essa imagem. A substituição do antigo vestibular de habilitação pelo concurso de classificação é um deles. Evidentemente, seleção há nos dois casos; em que eles diferem? O primeiro, estabelecendo uma nota mínima para a obtenção de vaga, reforça a política de restringir o acesso a uma elite numericamente pequena. O segundo, permitindo a entrada de tantos candidatos quantas as vagas disponíveis, reforça a política de ampliar o acesso a um número maior de egressos do curso médio, absorvendo as tensões sociais e protelando para o decorrer do curso universitário ou para o período profissional pós-universitário uma seleção mais elitizante, aí sim mais rigorosa.

Trata-se, nos dois casos, de seleção; nos dois casos, trata-se de elites; nos dois casos, a estratificação social não corre risco, e muito menos a estrutura social. A introdução do concurso de classificação, todavia, trouxe duas consequências quase imediatas, no tempo: estimulou a procura de certificados de conclusão do 2º grau, ou através do sistema regular de 2º grau, de capacidade limitada, ou através da prestação de exames supletivos; e estimulou a expansão exagerada de escolas superiores isoladas, dando origem a dois tipos de ensino universitário — um, mais elitista e privilegiado, representado pelas Grandes Universidades, e outro, mais desprestigiado.

Embora acusada de “massificadora” por críticos que reclamam uma seleção mais elitizadora, a política educacional oficial, na verdade, não está fugindo a seu destino: ela se utiliza do vestibular para manter sob estreito controle as futuras elites dirigentes do País, ao mesmo tempo em que faz concessões (também sob controle) ao crescimento demográfico e a crescentes aspirações de ingresso no ensino superior. Criticando os críticos da política educacional oficial, o meio estudantil chegou a cunhar um neologismo — “selitismo” — para indicar a doutrina aristocrática, observável principalmente entre muitos dirigentes e professores da Universidade de São Paulo, de procurar tornar a seleção vestibular cada vez mais rigorosa a fim de só permitir a entrada de uma elite intelectual, e, *ipso facto*, social e econômica.

Ora, acontece que elite e massa são dois conceitos antitéticos da mesma realidade social, e, sob a aparente divergência verbal dos contendores, esconde-se talvez até independentemente da intenção de seus propugnadores — a mesma

atitude diante da mesma realidade: a preservação dos privilégios através da separação entre uma pequena elite (a que entra nas escolas e nos cursos de maior prestígio) e a um pouco maior elite "massificadora" dos que entram nas escolas superiores sem prestígio. Enfim, a realidade brasileira atual não difere muito, em essência, daquela que, na década dos trinta, provocou o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em que nomes como Anísio Teixeira, Almeida Júnior, Lourenço Filho e Fernando de Azevedo, entusiasmados com a promessa de Democracia que o fim da República Velha parecia prenunciar, propugnavam por uma Educação que abolisse o privilégio e que fosse o instrumento da igualdade social dos cidadãos.

Por outro lado, as inovações doutrinárias da lei do ensino médio e primário não parecem ter resolvido o problema da desintegração entre esses níveis de Educação e o nível da Educação superior. Um dos princípios fundamentais da Lei nº 5.692 é o da terminalidade. Na concepção de seus autores — que se acha claramente apresentada na exposição de motivos que acompanhou o anteprojeto da lei, enviado pelo Grupo de Trabalho encarregado de elaborá-lo ao ministro da Educação — a terminalidade, aliada aos princípios da integração e da diferenciação, deveria permitir que o aluno saído do 1º ou do 2º grau pudesse "dispensar" a demanda por ensino superior, por já se achar suficientemente apto a tentar o mercado de trabalho semiqualeficado. Mas a lei não foi implantada, e, mesmo que o fosse, seus resultados globais capazes de testar o princípio da terminalidade levariam mais de oito anos para aparecer. Coincidentemente, à mesma época em que se promulgava a lei do ensino médio, a lei do ensino superior (de 1968) e seus decretos de regulamentação do concurso de classificação nos vestibulares já faziam de há muito sentir seus efeitos. O resultado é que, nos últimos anos, aumentou a demanda por ensino superior.

O problema do acesso ao ensino superior também tem provocado infindáveis discussões, que às vezes correm o risco de se tornarem estereis, em torno de minúcias. A unificação ou não dos exames, o tipo de prova, a inclusão ou não de provas específicas — tudo isso, enfim, não altera a essência do significado socialmente seletivo do vestibular, em termos globais.

Da discussão sobre a natureza do exame vestibular os contendedores passam, com muita frequência, para o debate de sua mecânica. E aí, lamentavelmente, os argumentos costumam carecer de qualificação. Ignorando, deliberadamente ou não, o significado mais geral do vestibular, seus determinantes econômicos e suas consequências sociais, tanto os defensores quanto os críticos da política educacional do Governo deslocam a ênfase da discussão central para aspectos adjetivos do tipo "prova-tradicional-versus-prova-objetiva", "dissertação-versus-ítem-de-múltipla-escolha", etc. A "colocação do X no quadrado" passa a ser o bode expiatório dos que sentem que alguma coisa está errada no acesso ao ensino superior, mas

não podem ou não querem levar suas análises críticas até as últimas consequências. Vêem as árvores mas não percebem a floresta. E — com exceção de algumas poucas entidades dignas de confiança, e de alguns pesquisadores de Departamentos universitários — a maior parte dos interlocutores não consegue sobrepor o racional ao emocional, e se perdem em estereis e vãs discussões sobre os detalhes, enquanto o processo educacional prossegue sua inexorável marcha discriminatória.

Uma nova portaria do Ministério da Educação ou uma nova resolução do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão à Comunidade, da Universidade de São Paulo, podem ter, como resultado, que, naquele ano, João, José e Joaquim deixem de entrar na Universidade e em seu lugar entrem Antônio, Alfredo e Alberto. Mas, grosso modo, a composição social e econômica da parte da população que tem acesso ao ensino superior continua a mesma, talvez com uma ligeira tendência, nos últimos trinta anos, de pequeno aumento de representantes de camadas mais baixas da classe média. O ensino superior continua selecionando uma elite, e os eventuais erros dos exames acabam, mais cedo ou mais tarde, sendo corrigidos no decorrer do curso ou na passagem para a pós-graduação. Também não há evidências indiscutíveis de que o sistema de seleção adotado afete profundamente o ensino que precede o vestibular (de 1º e 2º graus) ou o que se lhe segue (o universitário). Com exceção dos "cursinhos", que constituem um caso à parte e um subsistema educacional de caráter meramente transitório, o ensino primário e médio continuam apresentando as mesmas características do início da século: um ensino propedêutico, palavroso, com rígida distinção entre atividades "manuais" e "intelectuais".

O ensino superior, graças ao aumento considerável e súbito de alunos sem a correspondente modificação de estruturas e métodos, passa atualmente por uma fase também transitória de desequilíbrio entre quantidade e qualidade, que exigirá, para ser superada, profundas modificações administrativas e pedagógicas.

Ora, é evidente que a abertura das portas da escola superior a todos os candidatos, quando não acompanhada de radicais transformações nas estruturas escolares que antecedem e que sucedem a esse momento, só é capaz de levar a uma modificação da qualidade do ensino que pode, perfeitamente, ser acusada de deterioração. Por outro lado, é também evidente que o fechamento dessas portas, desacompanhado de modificações não apenas educacionais, mas econômicas e sociais, só é capaz de levar a uma intensificação do processo de privilegiamento e elitização que pode, perfeitamente, ser acusado de anti-histórico.

O que acontece é que — para usar um esquema de raciocínio extremamente simplificado — a tese e a antítese do problema, tais como são propostas, não podem levar a qualquer síntese. Em outras palavras, é preciso não aceitar, tais como estão sendo impostas, as duas únicas alternativas do proces-

so educacional: massificação ou má qualidade ou boa qualidade com elitização. É necessário recolocar em outras bases os termos do problema, de maneira a que se possa chegar a uma síntese que elimine os aspectos socialmente indesejáveis da situação - a má qualidade e a elitização - e retenha, apenas, o que possa significar realmente uma educação superior nova e mais avançada, isto é, aberta e de boa qualidade.

Mas se o problema, assim, pode ser facilmente resolvido ao nível do raciocínio abstrato, não o é tão facilmente ao nível da sua concretização. Dentro dos estritos limites da instituição educacional, o problema é absolutamente insolúvel. Ocorre que a educação não é uma esfera autônoma dentro da estrutura social, nem constitui uma variável independente no processo histórico. A solução para o problema do acesso ao ensino superior deverá ser buscada, necessariamente, fora do âmbito educacional, e, de preferência, nos aspectos econômicos e políticos da sociedade brasileira atual.

De qualquer maneira, o vestibular continua sendo um insuperável ponto de estrangulamento no sistema educacional, não exatamente por um defeito desse sistema, mas propriamente por refletir, este, o sistema social mais abrangente em que ele está englobado. Portanto, não é no sistema educacional que deverão ser procuradas as soluções para desfazer o caráter extremamente seletivo do vestibular, e sim, fora dele. O que implica necessariamente numa reformulação não apenas do papel da educação na sociedade, mas da própria sociedade como um todo, e, no momento, não parece existirem perspectivas concretas de que tais reformas tenham alguma possibilidade de êxito, e nem sequer de serem adequadamente propostas.

Sobre o Vestibular (*)

5

Lólio Lourenço de Oliveira (**)

I

Vestibular é assunto de manchete, é tema de conflitos entre contendores variados, é ferramenta de luta pelo poder, ou é cenário sombrio de angústias familiares e de tortura de milhares de jovens. Por isso mesmo - e porque, entre nós, de futebol e educação, todos julgam entender de sobejo - é assunto amplamente debatido, dos mais variados ângulos e com os mais diversos objetivos.

É fácil imaginar como o desentendimento pode ser frequente, no trato desse tema: o pai do vestibulando, o professor universitário, o diretor de escola secundária, o técnico em elaboração de provas, o responsável pela política educacional do país - que pontos de vista terão em comum, quando, exaltados, engajados, ou estupefactos, discutem sobre o vestibular? Como a respeito de boxeadores, pode dizer-se que "seus estilos não combinam", e os assaltos correrão desorganizados e monótonos. Estarão todos, por muito tempo, como que falando sozinhos dentro de uma órbita fechada de argumentos e interesse, sem qualquer possibilidade de consenso quanto aos problemas que estão, de fato, na raiz das coisas.

O vestibular não é uma entidade autônoma e pré-existente, em torno da qual se tenha estruturado o sistema de educação brasileiro: esta é uma obviedade que precisa ser tornada clara, quando se pretenda discutir sobre a problemática do acesso aos cursos superiores.

(*) Para a elaboração deste trabalho, o autor aproveitou idéias e trechos de seus três artigos publicados na *Folha de S.Paulo*: "Controvérsia: o vestibular.", 9 de julho de 1974, pág. 16; "Vestibular: as críticas e as alternativas.", 13 de outubro de 1974, pág. 22; "Vestibular: as críticas e as alternativas.II.", 20 de outubro de 1974, pág. 26.

(**) Coordenador do Departamento de Pesquisas Educacionais, da Fundação Carlos Chagas.

O vestibular é decorrência de uma série de circunstâncias sociais, econômicas e educacionais, e das decisões que, ao longo do processo evolutivo de nossa história, foram tomadas pelos educadores e pelos políticos, em face daquelas circunstâncias.

A situação que hoje conhecemos — e que constitui a cena em que o vestibular é tido como protagonista — resulta, de fato, de uma sequência dessas circunstâncias e dessas decisões, que devemos considerar realisticamente.

A estrutura do sistema educacional, em nossa sociedade, não estabelece um período contínuo de educação formal da infância à maioridade. A educação escolarizada organiza-se em níveis de ensino, cada qual adequado às necessidades de aprendizagem cognitiva e comportamental de uma certa faixa de idade. Além disso, cada um deles possui caráter terminal, de modo a permitir aos indivíduos completarem sua educação escolar em determinado nível, de acordo com suas capacidades, aspirações ou recursos, adquirindo, desse modo, conhecimentos e habilidades diferenciadas que os situem nas posições profissionais e sociais disponíveis na sociedade.

Assim sendo, os indivíduos saem de um nível de ensino e entram no seguinte, o que supõe, necessariamente, a existência de mecanismos reguladores dessa entrada. No caso do ingresso a curso de nível superior, o vestibular é esse mecanismo.

A orientação historicamente consagrada em nosso sistema educacional não estabelece disponibilidade de vagas, no ensino de nível superior, suficientes para atender a todos os egressos do ensino de 2º grau, mas apenas a parte deles.

Assim sendo, o vestibular não constitui apenas um mecanismo burocrático de matrícula aos cursos superiores, mas assume a forma de um exame, cuja função é designar, entre os que pretendem o acesso a esse nível de ensino, os mais qualificados, segundo critérios de escolha pré-estabelecidos.

Esses critérios, coerentemente com a intenção democratizante manifesta do sistema educacional, têm sido sempre definidos em termos de conhecimentos e habilidades intelectuais, na suposição de que, desse modo, se estará oferecendo o máximo de igualdade de oportunidades aos interessados no acesso ao curso superior. Pois, de fato, os que terminam o 2º grau têm, formalmente, igual possibilidade de possuir os conhecimentos exigíveis para o ingresso no nível superior, independentemente de outras características, passíveis de sofrer mais influência de fatores decorrentes da situação do indivíduo na sociedade, do que a aquisição de conhecimentos e habilidades.

Disso decorre que o vestibular se constitui num exame composto de provas que visam a verificar nível de conhecimentos e habilidades intelectuais dos candidatos.

Considerando que, embora o sistema educacional se estruture em níveis de ensino, cada qual com caráter de terminalidade do ponto de vista de formação do indivíduo, há, conceitualmente, uma conti-

nuidade nessa formação: a articulação entre os vários níveis é concebida, não como um "rito de iniciação" traumatizante, mas como uma transição natural.

Conseqüência disso é que o nível de conhecimentos e habilidades intelectuais que o vestibular deve verificar, através de suas provas, é o nível que o candidato pode ter atingido pelo fato de haver completado o curso de 2º grau.

Em nosso país, como, em geral, nos países em desenvolvimento, é predominante, na elaboração dos planos de ação governamental, a preocupação com o adequado aproveitamento dos escassos recursos disponíveis para a educação, de modo a obter um rendimento ótimo para o desenvolvimento econômico e social.

No tocante ao acesso aos cursos superiores, e ao papel esperado desses cursos no contexto da vida nacional, essa preocupação resulta em que se procure obter o máximo de resultado quantitativo e qualitativo, com os recursos materiais e humanos disponíveis para o ensino superior. Assim, o exame vestibular deve organizar-se de modo a atender a essa exigência de rendimento em relação aos estudantes que vai oferecer às escolas superiores, tanto do ponto de vista da qualidade, como da quantidade.

Do ponto de vista de quantidade, o que se espera é que as escolas superiores possam dispor do número de estudantes para cujo atendimento estejam equipadas, em termos de prédios, material e pessoal docente, técnico e administrativo. Concretamente, não se justifica, do ponto de vista de investimento em educação, que um curso em condições de atender a cem alunos, atenda apenas a 80 ou a 50, mantendo ociosa, ou sub-aproveitada, parte de seus recursos materiais e humanos.

Isso resultou, para o vestibular, na adoção do critério classificatório, ou de seleção, para a designação dos estudantes que devem ingressar nas escolas superiores: de fato, com o anterior critério de habilitação, ou não se preenchiam todas as vagas disponíveis, ou só se conseguia fazê-lo mediante sucessivos exames vestibulares, gradativamente menos rigorosos para permitir tal preenchimento. Em ambos os casos, com desperdício de recursos, na seleção ou na utilização do potencial institucional existente.

Disso tudo resulta, para a universidade, uma população de alunos novos, que, há quem diga (embora nem sempre com muita clareza de idéias), será cada ano de "pior qualidade".

O fato é que a expansão do ensino superior abriu maiores oportunidades a números crescentes de alunos, em benefício dos que provêm de camadas da população que, antes, não atingiam a universidade. Alunos esses que não dispõem daquela "finura de espírito" e riqueza cultural que caracterizariam a população acadêmica de 30 ou 40 anos atrás. Isso não significa, porém, que a qualidade da população está decaindo, mas que a universidade está recebendo "outra" população, à qual — parece-nos — deveria adequar seus objetivos pedagó-

gicos e sociais, para manter, hoje, um rendimento equivalente ao que obtinha há três ou quatro décadas.

Do ponto de vista da qualidade, ainda, o modelo unificado de vestibulares permite melhor aproveitamento de recursos econômicos, humanos e institucionais no processo de entrada nos cursos superiores.

Afinal, devendo escolher uns poucos entre as grandes massas de candidatos que se apresentam às portas da universidade, o vestibular procurou um tipo de prova que, garantindo a qualidade da seleção realizada, permite a avaliação rápida e objetiva dos conhecimentos demonstrados pelos candidatos. Sem entrar no mérito das provas objetivas como instrumento de seleção (ainda que a seu respeito não parem dúvidas entre os especialistas) seria ocioso persistir em querer empregar outra forma de exame, por melhor que seja, inviável para a utilização no exame de dezenas de milhares de candidatos.

II

Como todo sistema de seleção — de sementes para plantio, de garanhões para o jôquei, de operários para uma fábrica, de governantes para um país — o vestibular se baseia em dados de realidade e em alguns pressupostos que, mais ou menos, se demonstram adequados pelos resultados a que conduzem.

Supõe-se, em primeiro lugar, que toda a população de candidatos ao vestibular tem igual direito à educação de 3º grau. Isto provém da orientação explicitamente democrática da política educacional do país. Pouco o leitor da citação dos artigos da Constituição e da legislação educacional em que essa orientação se vem consagrando no correr da nossa recente história, ou da referência aos inúmeros pronunciamentos de educadores e de políticos, que fundamentaram, comentaram ou interpretaram referidos dispositivos legais. O fato é que o sistema educacional não oferece, por si, barreiras ao acesso de quem quer que seja aos seus sucessivos níveis. A natureza objetivamente seletiva do sistema de ensino provém de condições e circunstâncias alheias à doutrina e às leis que regem a educação, e antes se ligam a problemática mais ampla da sociedade global.

Supõe-se, a seguir, que os que chegam às portas da universidade são portadores do mesmo nível de habilitação aos cursos de 3º grau. Isto provém de que há diretrizes gerais e mínimos curriculares estabelecidos que garantem a igualdade de formação de todos os que completam o 2º grau, como o exprime a correspondência legal entre quaisquer dois certificados de conclusão de cursos equivalentes.

Portanto, todos os egressos do 2º grau possuem o mesmo direito e a mesma habilitação que lhes permite pleitear o ingresso em cursos do 3º grau. Este já não é, como terá sido algum dia, privilégio de certas camadas "nobres" da população, às quais — por tradição de superioridade social, por herança de sangue, ou por maior poder econômico

co — se reservava o direito privativo de participar dos níveis mais altos da ciência, da arte, da cultura e de, nessa participação exclusiva, reforçar os pilares de sua posição de domínio.

Apesar de que boa parte dos que completam o 2º grau não aspira ao curso superior pelos mais variados motivos de ordem social, econômica ou psicológica, e ingressam diretamente no mercado de trabalho, ainda assim grandes massas de estudantes pretendem prosseguir estudo em nível de 3º grau, em número superior aos lugares aí disponíveis.

Essa situação, oriunda de circunstâncias sobretudo de ordem econômica — quer relativas ao alto custo de manutenção nesse nível de ensino, quer relativas ao baixo benefício de se produzir pessoal de nível profissional e cultural superior, para um sub-aproveitamento no mercado de trabalho — gera a necessidade de normas para decidir a quem, dentre os que, em igualdade, aspiram ao curso superior, deve ser dada a oportunidade de cursá-lo. É preciso selecionar, entre eles, os mais adequados e fazê-lo. Outros pressupostos aqui se colocam.

Supõe-se que os "melhores" para cursar uma escola de 3º grau são aqueles que apresentam melhores conhecimentos e habilidades intelectuais. Esse critério, origina-se, provavelmente, de uma noção de eficiência ligada à capacidade intelectual, própria da cultura científica contemporânea. Outras características, tão "humanas" quanto essa capacidade, não geram comportamentos "eficientes" e, por isso, não são valorizadas.

Supõe-se, a seguir, que — a bem da economia do processo — a verificação da capacidade intelectual pode ser feita por meio de uma "amostra" dos comportamentos que a revelam, corporificada nas provas do exame a que se submetem os candidatos. A prática demonstra que o resultado da avaliação de certos conhecimentos e habilidades do candidato em algumas áreas é representativo da avaliação que se poderia fazer de todos os conhecimentos e habilidades que possui, através de íntimo convívio e controlada observação de seu desempenho por longo tempo.

Daí, a feição sob que se apresenta o exame vestibular: exame de conhecimentos e habilidades intelectuais dos candidatos através de provas sobre as várias disciplinas comuns aos 1º e 2º graus de ensino, e aproveitamento, nos cursos de 3º grau, dos candidatos que melhor resultado obtêm no conjunto dessas provas.

Muitas críticas se fazem ao exame vestibular, que parecem desprezar a realidade sócio-educacional dentro da qual ele existe e os pressupostos que o sustentam.

O grupo mais importante e mais freqüente de críticas acusam a falência do vestibular como instrumento de seleção de novos alunos para os cursos de 3º grau. Em outros termos: afirmam que o vestibular, como existe, é o responsável pela "queda da qualidade dos alunos nos cursos superiores", além de produzir "nefasta influência sobre a orientação do curso médio".

Essas críticas referem-se, sobretudo, ao "sistema classificatório" e ao uso de "provas objetivas". Simplificando, predominantemente se atribui àquele a "queda da qualidade", e a estas, a "má influência" sobre o curso médio.

Qualidade e sistema classificatório

O que será melhor como transporte coletivo: um ônibus Mercedes-Benz ou uma diligência?

Se se disser que é o Mercedes, poder-se-á contestar com o problema da poluição do ar e da poluição sonora que causa, do aumentado risco de acidentes devido à sua alta velocidade, do seu alto custo de produção e de manutenção, do custo das estradas em que ele transita...

Se se disser que é a diligência, poder-se-á observar a desvantagem da sua falta de comodidade, da lentidão de comunicação que propiciava, da sua pequena capacidade de lotação...

Uma consideração mais sensata sobre essa comparação poderá ser conseguida se pensarmos na utilização, hoje, de diligências ou na utilização, no século passado, dos Mercedes-Benz: logo chegaremos à conclusão de que cada um desses meios de transporte coletivo se adapta adequadamente à sua época. Não são comparáveis de maneira absoluta: a diligência seria melhor que um Mercedes na sua época, um Mercedes é hoje melhor que uma diligência. A rigor, podemos dizer que nem um nem outro pode ser dito que é *melhor*, mas que são *coisas diferentes*.

É fácil perceber isso, desde que não nos atenhamos a "idealismos" de caráter sonhador, que nos levam, inevitavelmente, a uma posição de saudosismo conservadorista inócuo: preferir a diligência ao Mercedes significa, na verdade, preferir ter vivido na época da diligência, o que não me leva a nenhuma ação adequada nesta época em que vivo; aqui e agora, tenho que aceitar o Mercedes, embora possa não aceitar, e procure corrigir, certos efeitos do Mercedes, que considero maus.

Mais ou menos na mesma linha se pode pensar a respeito da "queda da qualidade" dos alunos: eles são uma coisa hoje, eram outra coisa há trinta ou quarenta anos. E, salvo em lamúrias de saudosismo inútil, não adianta querer voltar àquela época.

A sociedade se modificou, a composição da população estudantil se modificou, a própria função da escola sofreu mudanças no correr das últimas décadas, e temos que procurar as adequações no nosso tempo e não no passado.

A sociedade viva — os homens se interrelacionando no dia a dia — é muito mais dinâmica do que as instituições que o homem cria: para discutir "qualidade", seria o caso de discutir a da escola e não a dos estudantes. De fato, como instituição social que é, tem-se ajustado com lentidão às realidades novas da sociedade neste último meio sé-

culo de terrivelmente rápida mudança. E devemos ter a lucidez e a honestidade para perceber que assim é, e não continuarmos a viver na triste ilusão da "escola risonha e franca".

O desenvolvimento industrial e urbano reestruturou a sociedade, desenvolvendo uma crescente camada intermediária, genericamente chamada de "classe média".

Ondas contínuas e crescentes dessa população passaram a pretender maior participação nos benefícios da sociedade moderna, entre esses a educação, vista como caminho seguro de ascensão social. Ao mesmo tempo, e em consequência, uma tendência democratizante se instalou e foi absorvida pelos doutrinadores e pelos políticos, repercutindo, na área da educação, sob a forma de abertura da escola às grandes massas.

Ora, é de se esperar que esse desenvolvimento exorbitante das matrículas no correr de poucos anos tenha causado um impacto perturbador na escola. Carente de recursos materiais e humanos, com deficiências técnicas notórias, a escola se vê assoberbada com uma população enorme e diferente, sem conseguir ajustar-se inteiramente às necessidades novas que se lhe propõem. Como, paralelamente, o conhecimento nas diversas áreas também se modificou rapidamente e a estrutura sócio-econômica do país produziu modificações violentas no mercado de trabalho, a escola já não sabe bem o que fazer e para que fazer.

Resta-lhe, como auto-defesa compreensível, atribuir a fatores externos e descalabro em que se vê mergulhada e, de maneira especial, a justificar a inadequação de seus produtos finais à qualidade da matéria prima que recebe: os estudantes.

Parece que resta falar pouco para ficar definitivamente claro que o "exame classificatório" no vestibular não tem absolutamente nada a ver com "qualidade do aluno". Primeiro, porque mesmo aceitando a proposição, essa "qualidade" representaria o que oferece uma população dada que busca a escola superior, da qual o referido exame nada mais faria do que colher os "melhores": de uma bacia de laranjas azedas, com qualquer critério que se adote para selecionar dez laranjas para dez pessoas, só obteremos laranjas azedas... Segundo, porque, como tentamos mostrar, não existe o problema da "qualidade", como costuma ser colocado tão simplistamente por aqueles para quem o ponto de fuga está no passado.

O processo de seleção

Não nos façamos ilusões sobre a perfeição absoluta de qualquer processo de seleção: é fácil demonstrar deficiências em todos eles.

Sem dúvida, a melhor maneira de escolher um torneiro mecânico para uma indústria seria examinar detidamente o currículo escolar e profissional de todos os candidatos, verificar seus resultantes conhe-

cimentos através de exaustiva provas teóricas, complementadas por cuidadosas e longas entrevistas e, a seguir, comprovar sua capacidade de operar um torno pondo-o a trabalhar durante alguns dias na execução de uma variedade de peças adequadamente preparadas de modo a permitir verificar a versatilidade desejável de sua capacidade profissional. Se se quisesse acrescentar, à avaliação de sua habilidade técnica, um julgamento satisfatório sobre seu caráter, seu ajustamento ao grupo de trabalho, sua adaptação às normas disciplinares, sua produtividade em situações diversas de pressão, sua atitude em relação às políticas gerais da empresa — poderia estimar-se em alguns meses a duração do processo de seleção. Ao fim desse prazo, poderia então definir-se entre os 5, 10 ou 20 candidatos, qual o que deveria ser definitivamente integrado.

Algum mestre de fábrica — onisciente e prepotente, como há muitos — a ler essa proposta de como bem selecionar um torneiro, certamente dirá que não é preciso nada disso: que "só de olhar o cara" e fazer-lhe duas ou três perguntas, pode dizer qual é o melhor.

Podemos examinar essas duas posições: é fácil concluir que o processo "ideal" de escolha acima enunciado é simplesmente inviável, em termos econômicos, na atual estrutura empresarial. Seria uma tentativa de conciliar a necessidade atual de recrutamento de mão de obra para a indústria com um tipo de formação artesanal de profissionais do tempo dos "mestres" e "aprendizes", quando a habilidade se desenvolvia ao longo de anos, num regime "de pai para filho", dentro duma estrutura social e profissional mais ou menos imutável.

Por outro lado, o dogmatismo do mestre de fábrica que confia na "intuição" de sua avaliação global e simplificada da qualidade de um novo operário é discutível pela subjetividade inerente a ela: pois esse julgamento varia grandemente de mestre para mestre, e em cada um deles se mescla de "opiniões" sobre o candidato que podem nada ter a ver com a sua capacidade profissional: o fato de ele ser, ou não, católico, ou "crente" — pode levar o mestre em questão a cotá-lo mais alto ou mais baixo na sua particular escala de bom operário.

Nem por outro motivo, qualquer indústria possui, mais ou menos desenvolvido, um setor de seleção, a quem incumbe escolher os operários necessários, mediante processos qualitativamente racionais e economicamente viáveis: algumas provas rápidas de aptidão e um eventual teste crucial de operação de máquina podem permitir, em níveis adequados de custo e de perfeição, selecionar um torneiro mecânico satisfatório, conforme os padrões da empresa, livrando-a dos prejuízos que lhe causariam tanto o processo "ideal" descrito de início, quanto a opinião arbitrária de seus mestres.

O caso do vestibular é semelhante.

Não nos façamos ilusões sobre a infalibilidade das escolhas que faz. Haveria muito a discutir, desde os critérios de seleção com base em habilidades intelectuais, até o caráter da seleção "impessoal", através de provas coletivamente aplicadas a grandes massas.

Mas — também na seleção de um novo universitário, como na de um novo torneiro mecânico — não podemos sonhar com platônicas convivências entre mestre e discípulo que permitiriam definir, a longo prazo, os "legitimamente escolhidos". E também não podemos deixar ao parecer intuitivo de mestres universitários a responsabilidade da escolha, cuja qualidade e eficiência seriam duvidosas na atual situação de maciça demanda ao curso superior.

Os testes objetivos de escolha múltipla, adotados nos exames vestibulares, têm sido dos mais sofridos bodes expiatórios do nosso sistema educacional. As críticas que lhes fazem certos articulistas, teóricos e curiosos da educação não mereceriam muita atenção, primeiro porque praticamente nunca se apóiam em adequada fundamentação racional e, antes, se valem de "slogans" fáceis que apenas exprimem preconceitos ou meias-verdades; segundo, porque, simplistamente, deduzem, dos "defeitos" que lhes apontam, todas as calamidades do nosso sistema educacional. Contudo, a bem da sensatez, é necessário desmitificar o valor dessas críticas, muitas vezes sustentadas pela alta qualificação formal dos que as fazem.

Deixo a especialistas a discussão pormenorizada a seu respeito e limito-me a relembrar algumas informações a serem necessariamente consideradas no debate desse assunto.

As provas objetivas não foram inventadas pelo vestibular, nem para o vestibular.

Ampla literatura dá conta dos inúmeros estudos, pesquisas e controladas aplicações que, há mais de cinquenta anos, vêm permitindo seu refinamento progressivo como instrumento de medida educacional. Graças à contribuição de inúmeros psicólogos e educadores, a complexa tecnologia que fundamenta a elaboração das provas objetivas permite sua utilização na avaliação de todo tipo de comportamento em diversos níveis, desde o simples conhecimento de fatos, por memorização, até as complexas habilidades de compreender, aplicar, analisar e sintetizar conhecimentos. Elaboradas técnicas estatísticas asseguram o constante aperfeiçoamento desse tipo de prova, através da análise dos seus resultados, e permitem controlar adequadamente a influência do acaso nos resultados que revelem.

Desse longo trabalho, resulta o instrumental que possibilita elaborar-se, com todo o rigor, provas objetivas capazes de medir, de maneira satisfatoriamente precisa, os conhecimentos que se considerem desejáveis em cada caso. Na seleção de estudantes para a escola superior, tais conhecimentos são definidos como os que deverão ter sido adquiridos nos cursos de 1º e 2º graus e envolvem, evidentemente, o domínio de uma disciplina, não só ao nível do conhecimento de fatos, como das capacidades superiores de operação mental sobre os conceitos básicos dessa disciplina, da capacidade de análise, síntese e aplicação de conhecimentos a ela relativos.

A partir da proposição de objetivos claramente definidos e com o devido cuidado técnico na sua elaboração é, portanto, possível cons-

truir uma boa prova objetiva para selecionar adequadamente estudantes para as escolas superiores. E essa *boa prova* resiste às críticas a que nos referimos.

Isto posto, é fácil perceber que a atribuição às provas objetivas de responsabilidade quanto a certos fatos do nosso sistema educacional não tem procedência e resulta de uma das lamentáveis confusões em que se embrenham, muitas vezes, nossos educadores.

De fato, a prova objetiva passou a ser utilizada nos exames vestibulares, quando o crescente número de candidatos, sobretudo a certas carreiras e escolas, tornou insatisfatória a sistemática anteriormente adotada na seleção de estudantes. Neste caso, o que se pode dizer da sua utilização é que constitui, de fato, um aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação utilizados no vestibular, pois, embora a prova objetiva não dispute, de maneira absoluta, a primazia sobre outros tipos de prova, dificilmente se poderá negar que quando o número de candidatos é muito grande e é necessária uma alta precisão de julgamento ela apresenta enormes vantagens de mérito e de praticidade.

Quanto aos estudantes selecionados para as escolas superiores, atribuir às provas objetivas a responsabilidade pela sua "má qualidade" só é admissível se tais provas comprovadamente não são de boa qualidade, segundo os critérios de que se tratou anteriormente, caso em que poderão eventualmente resultar numa errônea discriminação entre estudantes "desejáveis" e "não desejáveis". Isso, porém, não se deve à natureza do instrumento, mas a defeitos em sua elaboração. Tratando-se de boas provas objetivas, ao contrário, a qualidade dos estudantes selecionados corresponderá, forçosamente, à qualidade do grupo total de candidatos de que provém.

Finalmente, a acusação de que a prova objetiva causa prejuízo para o curso secundário, pelo fato de ali se empregarem, indiscriminada e incorretamente, "provas objetivas" como instrumento didático, transfere para o uso de um instrumento no vestibular o problema dos objetivos daquele nível de ensino, cujo estabelecimento e consecução constituem tarefa dos educadores e administradores por ele responsáveis.

Implantação da Reforma: O Desexemplo de São Paulo

6

Jorge Nagle (*)

Os problemas da educação escolar já existentes em cada Estado, bem como os que foram propostos pela reforma do ensino de 19 e de 29 graus e pela reforma universitária, exigem uma análise dos dois órgãos mais importantes no setor, a nível regional (estadual): os Conselhos Estaduais de Educação e as Secretarias da Educação. Os Conselhos Estaduais de Educação representam o órgão normativo superior, enquanto as Secretarias da Educação o órgão executivo superior. A ambos compete estabelecer uma forma de atuação combinada, cujos esforços na sistematização de uma Filosofia e Política educacionais se traduzam num corpo doutrinário de diretrizes, bases e medidas gerais para cada região, e também num conjunto, coerente com tal corpo doutrinário, de medidas e de estratégias funcionalmente expressivas para o sistema, considerado como um todo, e para cada uma de suas partes.

É verdade que ressaltar a atividade normativa dos Conselhos Estaduais de Educação e as atividades executivas, ou propriamente administrativas, das Secretarias da Educação, significa, tão somente, indicar as funções predominantes em cada caso, no sentido de que são as que definem o aspecto nuclear — não exclusivo, portanto —, de cada um desses órgãos. Isso quer dizer que, apesar da delimitação, tanto os Conselhos Estaduais de Educação não deixam de possuir prerrogativas de caráter executivo, como as Secretarias da Educação as de caráter normativo. O problema todo está em evitar superposições conflitivas ou incursões usurpadoras de uns sobre outros.

A boa marcha da implantação de qualquer reforma depende, em grande parte, da qualidade dos esforços de natureza normativa apresentada pelos Conselhos Estaduais de Educação e, também, da qualidade da tarefa administrativa realizada pelas Secretarias da Educação. Se estes órgãos não se desincumbirem, ao menos satisfatoriamente e de maneira integrada, de suas atribuições centrais, pode-se prever que será subutilizado todo um conjunto de recursos, materiais e humanos, dos sistemas escolares estaduais.

(*) Professor do Departamento de Educação, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Araraquara SP.

Como polos das principais decisões no campo da educação, a nível regional, os Conselhos Estaduais de Educação e as Secretarias da Educação merecem uma análise, ao menos geral, com o objetivo de situar criticamente o que aparece como seus respectivos padrões de atuação e, também, sugerir algumas linhas de comportamento que devem ser consideradas produtivas. Mas, é preciso advertir, neste momento, para o seguinte fato. Não se trata, nesta exposição, de discutir as atividades de todos os Conselhos Estaduais de Educação e de todas as Secretarias da Educação que se localizam em todo o território nacional, mas de fazer uma breve apresentação do que ocorre com o Conselho Estadual de Educação e com a Secretaria da Educação no Estado de São Paulo. Embora seja razoável supor que a situação neste Estado não difere da de muitos outros, evitou-se generalizar o que vai ser apresentado em seguida, devido à falta de maior número de elementos. O leitor, contudo, pode utilizar o quadro aqui desenhado para comparar com o de outras regiões; se a situação nos demais Estados é muito melhor do que a aqui exposta, deve ter a certeza de que pelo menos duas pessoas — o leitor e o autor — se regozijarão com o acontecimento.

Na análise a seguir, serão ressaltados alguns pontos, em particular alguns pontos considerados negativos. Será preciso, talvez, reduzir o colorido de determinadas passagens. Na realização deste trabalho, o autor preferiu assumir uma posição que elimina os meios-tons, para assim chamar um pouco mais a atenção dos interessados: dessa forma espera contribuir melhor para o debate sobre a educação neste país.

* * *

Com a criação do Conselho Federal de Educação e dos Conselhos Estaduais de Educação, há pouco mais de um decênio, alterou-se muito uma longa tradição na história da educação brasileira. Desde há tempo existiu um órgão central — Ministério da Educação, especialmente — e um órgão regional — Secretaria da Educação, em particular — que absorviam tanto as funções normativas como as executivas no setor da educação escolar. Depois da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61), foram estabelecidos mais dois órgãos, um federal — o Conselho Federal de Educação e outro regional — o Conselho Estadual de Educação. Separaram-se, agora mais nitidamente, órgãos com funções essencialmente normativas de órgãos com funções essencialmente executivas: no plano do Poder Central — Conselho Federal de Educação e Ministério da Educação e Cultura — no plano dos Poderes Estaduais — o Conselho Estadual de Educação e a Secretaria da Educação. Aos Conselhos de Educação devia caber a elaboração das diretrizes, bases e medidas gerais para o sistema escolar brasileiro atuar a Conselho Federal de Educação e para os sistemas escolares estaduais os Conselhos Estaduais de Educação. Consideradas as normas federais, cabia a cada Conselho Estadual não somente enriquecê-las como também estabelecer a forma particular de sua expressão funcional para ajustar aquelas normas às peculiaridades regionais.

Não foi isso, infelizmente, o que ocorreu de início. Sem levar em conta outras razões, da presença nominal dos novos órgãos não resultou um saldo positivo razoável, talvez porque faltasse experiência nesse sentido. Daí ter o Conselho Federal de Educação tateado durante um tempo longo, até encontrar, bem recentemente, o caminho mais acertado. A sua atividade inicial foi predominantemente circunstancial, à base de exame dos casos ocorridos. Perdeu-se nos atalhos das soluções parciais e, muitas vezes, secundárias. Por essas mesmas razões — e mais justificáveis no caso —, os Conselhos Estaduais de Educação agiam aquém das expectativas.

Foi justamente o que ocorreu com o Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo. Durante a fase inicial do seu funcionamento, o CEE-SP comportou-se de forma insegura e tímida, dando soluções circunstanciais e casuísticas e, portanto, parciais e de valor secundário. Até certo momento essa era uma atuação justificável, pela novidade da instituição no sistema escolar paulista e, também, pela demora do Conselho Federal de Educação em estabelecer uma sistemática normativa adequada. O problema todo, agora, se encontra no fato de que já está consagrado um modo sistemático e coerente de agir, por parte do Conselho Federal de Educação, enquanto o CEE-SP continua a trabalhar como se já não se tivesse ultrapassado aquela fase inicial. É esta situação que não pode mais ser aceita, sob pena de desmoralização deste Conselho.

Iniciando-se com a Lei nº 4.024/61, a nova sistemática legislativa foi sendo gradualmente sedimentada, tanto pela legislação complementar a essa lei como pelas Leis nº 5.540/68 e nº 464/69 e seus desdobramentos legais. Atinge um ponto perfeitamente ajustado e preciso com a Lei nº 5.692/71 e dispositivos desta resultantes. Em poucas palavras, a nova sistemática consiste numa distribuição da quantidade de poder normativo a diversos órgãos: ao Conselho Federal de Educação, o poder de definir as diretrizes e bases bem como as medidas gerais para o sistema escolar brasileiro; aos Conselhos Estaduais de Educação, a competência para traduzir funcionalmente aquelas diretrizes, bases e medidas gerais para cada sistema escolar regional, e também a competência para complementá-las; às escolas, a responsabilidade para dar uma fisionomia própria a seus planos educativos, uma vez atendidas as normas nacionais e regionais.

O que revela observar, ainda no plano normativo, é a competência do Conselho Federal de Educação para estabelecer o quadro mais amplo dos princípios e normas para o sistema escolar nacional, o mesmo valendo para cada Conselho Estadual de Educação, em relação aos sistemas escolares regionais. A competência de ambos os Conselhos abrange as escolas de 1º, de 2º e de 3º graus, o que quer dizer que, finalmente, deixou de existir competência normativa de determinados órgãos para determinados graus ou modalidades de escolas, enquanto outros órgãos conservavam a competência para outros graus e modalidades. Agora, a competência normativa, tanto nacional como regional, se exerce sobre todo e qualquer grau e para toda e qualquer modalidade de

escola. É justamente esse acontecimento — entre outros evidentemente que vai facilitar a construção de verdadeiros sistemas escolares, tanto federais como estaduais.

A nível regional, a única exceção se encontra na dependência direta das escolas superiores particulares ao Conselho Federal de Educação, em lugar de estarem, também, sob a jurisdição dos Conselhos Estaduais. Esta dualidade constitui o único ponto que acaba desvirtuando o sentido dos sistemas escolares estaduais, quanto ao seu necessário caráter unificador. No 3º grau, os dois subsistemas — o particular, dependente do Conselho Federal e o público, dependente dos Conselhos Estaduais — criam muitas situações conflitivas. Pela diversidade de exigências a que estão submetidos os dois grupos de escolas, as situações conflitivas provocam uma injusta forma de competição, além de repercutirem desfavoravelmente na escola de 1º e de 2º graus do Estado, públicas e particulares. Fundamentalmente, do ponto de vista formal os diplomados por ambos os grupos de escolas têm o mesmo direito de desempenhar funções nas escolas públicas de 1º e de 2º graus; mas do ponto de vista da situação concreta, os egressos das escolas superiores públicas estiveram sujeitos a um maior número de exigências para se graduarem, por força de normas estabelecidas pelo CEE-SP (maior carga horária dos cursos, um mínimo de duração mais elevado, critérios mais rigorosos no recrutamento de alunos e de pessoal docente, fiscalização mais presente etc.). Além de injusta e anti-pedagógica, e além de acabar prejudicando o funcionamento das escolas de 1º e de 2º graus, tal dualidade afronta a própria razão que promoveu a criação dos Conselhos Estaduais de Educação, pois retira destes uma prerrogativa que lhes é essencial — a de legislar para todo o sistema escolar estadual, público e particular, em todos os níveis.

Retornando ao assunto anterior, pode-se afirmar que, apesar da clareza com que está estabelecida a nova sistemática legislativa, quanto à distribuição de poder normativo, no caso do CEE-SP existe uma quase completa ausência de preocupações quanto à sua tarefa normativa geral, ainda, e para todo o sistema escolar estadual. Não é demais repetir que, à semelhança do que ocorria na fase inicial do funcionamento do Conselho Federal de Educação, o CEE-SP continua a canalizar seus esforços quase que exclusivamente para a solução de casos individuais, com prejuízo das soluções gerais — isto é, para o sistema escolar paulista —, a única forma de conduzir, de modo racionalizado e coerente, as soluções dos casos individuais. Para justificar a afirmação, basta que se recorde a falta de estudos que representem o desdobramento das normas federais para a sua aplicação regional — não é por outra razão que a *Acta* constitui um repositório de "despachos", que aparentam decisões circunstanciais, talvez melhor atribuídas a órgãos administrativos, ou a uma seção especial do CEE-SP. Enquanto isso, e a partir da Lei nº 5.692/71 especialmente, avoluma-se a documentação do Conselho Federal de Educação sobre a escola de 1º e de 2º graus; e também sobre a de 3º grau, com normas diretamente relacionadas com a problemática criada por aquela Lei, como é o caso das novas licenciaturas.

A principal tarefa do CEE-SP deveria consistir num contínuo esforço para expressar funcionalmente, para este Estado, as diretrizes, bases e medidas gerais estabelecidas pelo Conselho Federal de Educação. Afirmar que tal atividade é impossível ou mesmo difícil, por causa da falta de posições bem definidas por parte do Conselho Federal de Educação, ou por causa de normas nem sempre suficientes ou mesmo completas, é propor razões pouco convincentes. Ao estudioso da legislação escolar brasileira não escapa o fato de que, especialmente a partir da legislação de que resultou a reforma universitária e, particularmente, depois da legislação que reformulou a escola de 1º e de 2º graus, todo um corpo doutrinário já poderia ser percebido. E mais, ainda, todo um conjunto de previsões já poderia ser firmado, sob a forma de tendências. Não é por outra razão que muitas proposições constantes das Indicações CFE nº 22/73 e nº 23/73, por exemplo, deveriam ser esperadas, e tal como foram depois propostas, não constituindo, por isso mesmo, grande novidade, dada a legislação precedente.

Pode-se argumentar que tais antecipações seriam perigosas. Mas não se pode justificar porque o CEE-SP continua adiando soluções, pois ainda não conseguiu firmar, para o sistema escolar paulista, os desdobramentos e as conseqüências, e até mesmo os planos, para a aplicação das normas presentes naquelas duas Indicações (para continuar empregando o mesmo exemplo). Dois outros exemplos esclarecem um pouco mais a situação. Depois da Lei nº 5.692/71, do Parecer CFE nº 853/71, e da Resolução CFE nº 8/71, anexa a este Parecer, o CEE-SP procurou, pela Indicação CEE nº 1/72 e Deliberação CEE nº 2/72, baixar normas para elaboração do currículo pleno nos estabelecimentos de ensino de 1º grau. Esperava-se que essa documentação do CEE-SP, baseando-se nas prescrições federais, esclarecessem, explicassem, desdobrassem e complementassem tais prescrições para o sistema escolar paulista. De qualquer modo, esperava-se a formulação do conjunto de normas, tanto gerais como específicas, que deveria ser observado na elaboração do currículo das escolas de 1º grau do Estado de São Paulo. Infelizmente, o resultado não foi esse. A Deliberação CEE nº 2/72 limita-se, praticamente, a reproduzir normas da legislação federal. A ser assim, o melhor seria reproduzir ou difundir os próprios textos integrais do Conselho Federal de Educação, mais esclarecedores. Praticamente nada se adiantou ao que já havia sido prescrito, o que quer dizer que o CEE-SP não executou a tarefa que lhe competia, a de expressar funcionalmente, para o sistema escolar paulista, as normas estabelecidas pelo órgão superior federal.

Se, em lugar da Deliberação, for consultada a Indicação CEE nº 1/72, o mesmo resultado aparece, agora com algumas agravantes. De um lado, foram misturadas questões propriamente normativas com questões propriamente administrativas (organização de classes, sistema de recuperação etc.). Estas foram amplamente especificadas, tarefa que seria melhor deixar para os órgãos técnicos da Secretaria da Educação. Para estas questões, o máximo que o CEE-SP poderia fazer seria traçar algumas normas gerais. De outro lado, além de repetir as proposições presentes na documentação federal, o CEE-SP orientou-se por um

caminho perigoso, ao "decretar" um dos significados do conceito de currículo: "Currículo é a seqüência de experiências através das quais a escola tenta estimular o desenvolvimento do aluno". Se esta é uma definição aceitável ao nível da unidade escolar, é inadmissível a sua proposição ao nível do CEE-SP.

Agindo como agiu, o CEE-SP partiu da suposição, errada, segundo a qual, de um conjunto de definições de currículo, uma fosse a verdadeira e as outras falsas suposição que não se aplica no caso, uma vez que se dá por aceita a idéia de que cabe a aplicação do critério verdadeiro-falso. Parece que, neste exemplo, não se deu conta de que se pode ter várias definições de currículo, todas perfeitamente aceitáveis, embora umas sirvam melhor a determinados propósitos que outras. É difícil entender como, ao nível do CEE-SP, se possa trabalhar com outras categorias curriculares que não seja a de matéria, entendida conforme o sentido proposto pela legislação federal. Mesmo admitindo como correta a posição assumida pelo CEE-SP, o que este órgão deveria então fazer era tratar de esclarecer as unidades escolares como procederem a fim de elaborar seus currículos como "seqüência de experiências" — o que não se deu.

Finalmente, observe-se, ainda nessa Deliberação — e apesar das aparências —, o quanto esse documento se distancia, em termos doutrinários, técnicos e de aplicação, da documentação produzida pelo Conselho Federal de Educação. É curioso notar que, embora exista o exemplo federal, as autoridades estaduais não conseguem pronunciar-se numa linguagem clara, com um texto bem estruturado e com um aproveitamento seguro de idéias e de princípios colhidos aqui e ali.

O outro exemplo se encontra na Deliberação CEE nº 3/74, que dispõe sobre "a duração e carga horária mínima dos cursos de licenciatura e sobre estruturação curricular dos Institutos Isolados vinculados ao Sistema de Ensino Superior do Estado de São Paulo". Esta Deliberação resultou do estudo de uma Comissão Especial de Conselheiros (Processo CEE nº 182/74), criada para tratar do seguinte assunto: "princípios e critérios para a organização curricular de cursos de licenciatura, duração e carga horária, no âmbito dos Institutos Isolados vinculados ao CEE". Basicamente, a Deliberação trata da duração e carga horária mínima e, num segundo plano, apenas indica alguns requisitos genéricos sobre estruturação curricular, em particular, os relativos a questões didático-administrativas (como matrícula por disciplina e sistema de créditos).

Houve, assim, um quase completo esvaziamento dos aspectos doutrinários propostos pela Comissão Especial, no que se refere à elaboração curricular, que deveria ser, realmente, a tarefa principal do CEE-SP, na atual circunstância. Dessa forma, um estudo bem feito, normalizando aspectos importantes e necessários ao palanqueamento das licenciaturas, ficou reduzido a algumas normas talvez desnecessárias então, ou pelo menos não tão fundamentais, como as normas, por exemplo, sobre organização curricular —, referentes à carga horária e a dura-

ção mínima dos cursos. Esta foi uma oportunidade perdida, quando se realizou uma tarefa um pouco tardia, considerando-se o desenvolvimento da legislação federal sobre o assunto. Um pouco tardia e exagerada em determinados pontos menos importantes — duração e carga horária — e praticamente omissa em relação a outros pontos realmente importantes no momento — princípios e critérios de elaboração curricular. Por essa razão, há uma enorme distância entre o que se propôs no estudo da Comissão Especial e o que acabou fazendo parte da Deliberação.

Observe-se que tanto neste exemplo, como no anterior, e como em muitos outros, tudo se passa como se houvesse, por parte do CEE-SP, receio de estabelecer normas gerais para as questões essenciais, que delineassem a sua posição ao nível do sistema escolar paulista, e proporcionassem, assim, decisões em boa parte automáticas e coerentes sobre problemas importantes. E problemas importantes para a implantação da escola de 19 e de 29 graus, incluindo aqueles que vão se localizar na escola de 39 grau. Quando chega a propor normas gerais, é para questões menos importantes. A sua atuação tem sido no sentido de se omitir, para assim continuar com as soluções parciais, muitas vezes propostas *ad hoc*, que não chegam a configurar um sistema de normas válido para a escola paulista. Tudo isso leva a supor que ao CEE-SP interessa manter uma situação paternalista, o que é possível quando não se possui um quadro bem preciso de normas gerais; pois, a existência de um tal quadro força soluções amplas ao mesmo tempo que impede decisões ocasionais, que refletem, antes de tudo, um compromisso do Conselheiro com uma dada instituição para atendimento de um caso particular. Ocasão em que o Conselheiro se transforma no benfeitor e cada escola numa instituição que deve favores.

Se esta é, em geral, a situação em que atua o CEE-SP, então aparece como caminho estimulante o de estudar outras de suas características, agora num outro quadro explicativo. Muitos elementos levam a crer que a atuação do CEE-SP se aproxima, com outras roupagens, da atuação de antigas instituições políticas brasileiras. Se isso realmente ocorre, então seria de interesse verificar a estrutura do poder que o mantém, isto é, que novas formações "oligárquicas" respondem pela manutenção de seus padrões de comportamento. Também seria interessante verificar quais os critérios usados para a escolha dos "homens mais importantes do lugar", e sob que modalidades se apresentam, agora, as novas formas de compromisso. Caminhando um pouco mais, poder-se-ia realizar, simultaneamente, uma análise com o objetivo de estudar o fenômeno do *lobbying* no interior do CEE-SP, e mesmo este outro fenômeno que vai se universalizando, e que consiste em aproveitar o prestígio de homens, que ocuparam ou ainda ocupam funções públicas, como pessoas altamente qualificadas em empresas privadas.

Deixando-se de lado, no momento, esta última sugestão para estudo, a principal conclusão que deve ser ressaltada desta análise da atuação do CEE-SP pode ser proposta da seguinte maneira: é urgente a necessidade de transformar o CEE-SP num órgão realmente elaborador das principais normas gerais para o sistema escolar estadual, à seme-

lança do que está ocorrendo com o Conselho Federal de Educação, a nível nacional. Assim se apresenta a nova tarefa: reorientar o modo de atuação do CEE-SP, para que assuma, em toda a sua plenitude, e com certa dose de necessária agressividade, as suas atribuições efetivamente mais importantes, que são as de caráter normativo geral, a fim de que se torne possível, num prazo curto, a realização do processo de implantação da Lei nº 5.692/71.

Mas é preciso, ainda, apontar três obstáculos a uma melhor atuação do CEE-SP.

O primeiro refere-se à necessidade de se proceder ao seu reaparelhamento, a fim de que possa contar com maiores recursos materiais e humanos. Enquanto os outros órgãos da Administração Pública paulista desenvolveram-se, diversificando-se internamente, recrutando pessoal especializado para as várias fases de sua atividade, a estrutura do CEE-SP continua se mantendo excessivamente simplificada para dar conta de uma ação que vai se tornando cada vez mais complicada. O Conselheiro é ainda uma pessoa que é obrigada a realizar, com suas próprias mãos e cabeça, uma variedade tão grande de tarefas que, praticamente, não dispõe de tempo para refletir sobre os problemas mais gerais e mais importantes. Só a boa vontade e o esforço do Conselheiro de pouco adiantam para ultrapassar o nível de realização atual.

Se a origem desse primeiro obstáculo é, em boa parte, externa ao CEE-SP, a do segundo tem a sua matriz nele próprio. Em conjunto, parece que este Conselho não possui uma concepção suficientemente nítida do corpo doutrinário da nova reforma da escola de 19 e de 29 graus, e mesmo das alterações que esta vem provocando na escola de 39 grau. Algumas ocorrências já foram mencionadas anteriormente, e justificam esta interpretação. Cite-se mais este exemplo para o caso. Na sua atuação formalmente moralizante, o CEE-SP continua proclamando uma concepção de qualidade de ensino que se compromete com uma moda já antiga, e que não é congruente com a nova política educacional que vem sendo estabelecida. Enquanto persiste numa forma de condicionamento que trai suas origens "elitistas", no que se refere à chamada qualidade de ensino, o CEE-SP descarta a necessidade, imperiosa, de realizar um grande esforço no sentido de equacionar o novo significado de qualidade para este tempo em que se vive. Não é por acaso, portanto, que pouco fez, por exemplo, quanto à educação supletiva.

O terceiro obstáculo que, em boa parte, também independe do CEE-SP, se propõe sob a forma de ausência, no próprio Governo do Estado, de uma doutrina educacional autêntica e, também, sob a forma de um desinteresse em fixá-la efetivamente. Por isso se torna difícil ou chega a ser muito complicado organizar a ação executiva, que compete à Secretaria da Educação. Ao próprio Governo do Estado falta uma política educacional bem formulada e pronta para ser realizada. Não se sabe bem o que esse Governo, em geral, e o CEE-SP e a SE-SP aceitam integralmente da legislação federal, nem o que têm feito, ao discordarem. A questão da escola pública paga constitui uma lição elo-

qüente. O Estado mais desenvolvido da República, com uma tradição respeitável, não apenas no sentido "humanitário", de combate à escola pública paga, encaminhar-se-á, para a aceitação, por exemplo, da escola pública de 29 grau não gratuita?

Formando uma das organizações do Estado, e sendo um dos modos pelos quais se manifesta a sua ação, tem importância central a atividade administrativa; também, o nível de racionalidade em que ela opera, a estruturação de seus órgãos bem como o modo como se relacionam e se integram na consecução das finalidades e objetivos da educação. E não se deve esquecer que é possível identificar, pelo estudo da estrutura administrativa de fato, o grau em que as aspirações proclamadas pelo Estado têm condições objetivas de se efetivarem — pelo estudo da administração escolar pode-se verificar as verdadeiras intenções do ideário educacional proposto. É de acordo com esse quadro que se pretende analisar o procedimento da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.

Historicamente, o que se observa neste Estado é um progressivo grau de defasagem entre as aspirações proclamadas e a expressão funcional delas na estrutura administrativo-escolar. Do ponto de vista das proclamações, pode-se dizer que as autoridades estaduais têm produzido uma documentação que poderia fazer inveja à produzida no exterior, tanto a apresentada por especialistas como por organismos nacionais e internacionais; do ponto de vista das realizações, e, especialmente, do ponto de vista das reformas administrativas, o que se tem feito não foge das características de um burocratismo estreito. De nada tem adiantado apresentar, nas diretrizes das reformas administrativas da SE-SP, palavras e afirmações como estimular a eficiência e a eficácia do sistema de ensino; compatibilizar planos; avaliar, controlar e reformular permanentemente planos e programas; incorporar os progressos da Ciência e da Tecnologia nos processos da administração... (Decreto nº 2.221/73). O resultado de tudo isso tem sido inócuo.

A primeira tarefa que se apresenta não consiste — como tem acontecido com frequência — em partir imediatamente para a proposição de uma estrutura administrativa para os serviços da educação. Por mais bem montada que esteja, do ponto de vista da teoria administrativa, tal estrutura, assim estabelecida, corre o risco de tornar-se inoperante. E isto por uma razão muito simples: uma determinada estrutura administrativa só tem sentido quando constitui um instrumento que responde a problemas importantes, existentes no setor. Só a partir destes problemas é que tem sentido empregar tais ou quais recursos da teoria administrativa. É preciso entender, também, que as obras que expõem tais teorias, ou as obras de síntese, nesse campo, representam todo um processo de incorporação progressiva de novos elementos, que têm a sua história, muito ligada ou comprometida com uma determinada ordem de problemas de determinada sociedade. Essa história não pode ser desconsiderada; e, portanto, a ordem de problemas que foram estimulando o desenvolvimento das teorizações no domínio administrativo. Também não pode ser desprezada a natureza dos fins então estabelecidos, pois foi com o propósito de alcançá-los que surgiram novos esforços no campo da administração.

Até o que existe de moderno na teorização precisa ser selecionado segundo o critério das condições e problemas presentes, para que não se antecipem soluções, no papel, de questões que ainda não suportam decisões sutis. Provavelmente, neste caso, se possa exemplificar com a tentativa de aplicação, um pouco apressada, do que se convencionou chamar de "análise de sistemas", no campo da educação escolar. Não porque se tenha horror às novidades, mas porque a realização de novos princípios exige um conhecimento teórico um pouco mais profundo do que o que existe, bem como exige todo um conjunto de cuidados preliminares para a implantação gradual dos novos recursos. E, antes de tudo isso, há necessidade de se fazer uma apreciação muito minuciosa das pressuposições que sustentam o novo modelo administrativo, especialmente considerando-se a problemática escolar. E é preciso, igualmente, que não se "inventem" soluções para apenas satisfazer a interesses de facções e de grupos de "especialistas".

Se a montagem de uma estrutura administrativa para os serviços da educação exige, preliminarmente, uma identificação dos problemas existentes — pois, de acordo com estes problemas se propõe aquela estrutura —, é importante que a administração escolar seja capaz de identificá-los, especialmente agora que se trata da implantação de uma nova lei.

É oportuno lembrar o que ocorreu, neste Estado, quando se tentou de estabelecer o Planejamento Prévio e formular o Plano Estadual de Implantação, exigências da Lei nº 5.692/71. A aflição que cercou a elaboração desses dois documentos chegou a ser angustiante, em boa parte devido à falta ou à dificuldade na obtenção de dados sobre a situação do sistema escolar paulista. Nessa ocasião, a ausência de tais dados provocou uma verdadeira "corrida ao ouro", chegando-se, mesmo, a se confundir com o precioso metal muitos objetos de coloração amarela...

Sem um órgão central que, pelo menos, colete e classifique dados para fornecer, continuamente, uma imagem compreensiva sobre o estado da educação escolar e da educação paulista em geral, a própria tarefa de planejamento fica prejudicada. Como pode o Estado de São Paulo processar a implantação da escola de 19 e de 29 graus, se há ausência quase completa de uma programação de coleta de dados, que constituem matéria-prima essencial para esse fim? Mas é preciso destacar o seguinte fato. Informações têm sido colhidas pela SE-SP na rede de escolas, até com uma frequência — que não significa programação eficiente — e pressa irritantes. As diretorias das escolas, especialmente, e as delegacias de ensino se vêm à volta, durante o ano inteiro, com solicitações, de última hora, para o fornecimento de informações. Muito pouca gente sabe para que serve tudo isso. Supõe-se que seja para tornar "científica" a tomada de decisões. Mas que decisões? Supõe-se que seja para a administração central construir um retrato de como se encontra o sistema escolar paulista. Mas qual é a situação real deste sistema? Como resposta, é suficiente lembrar o que ocorreu no momento de fixar o Planejamento Prévio e o Plano Estadual de Implantação.

As últimas reformas administrativas da SE-SP têm pecado por manter determinados órgãos, mesmo inoperantes, ou têm se excedido em

multiplicá-los, provocando uma diversidade de comando. As consequências mais desastrosas desse estado de coisas encontram-se, de um lado, na diluição de responsabilidades e, de outro lado, no conflito entre tais órgãos, do que, por sua vez, decorre um emperramento na máquina administrativa, especialmente pela desordem ao nível decisório. É preciso que se concorde, de uma vez por todas, que a unidade de comando é recurso administrativo fundamental para propiciar condições que permitam a realização de uma prévia unidade de diretrizes — evidentemente, isso supõe que exista, bem estabelecida, uma tal unidade de diretrizes...

Para citar apenas alguns exemplos da atual falta de unidade de comando, verifique-se o que se segue.

Um sistema de assessoramento é importante para uma Secretaria de Estado, mas a posição que esse órgão tem tido na atual estrutura básica da SE-SP tem proporcionado mais atritos desnecessários do que efetivamente assessorado. Colocado numa posição intermediária entre o Gabinete do Secretário e os demais órgãos, o sistema de assessoramento transformou-se num órgão inoperante para a solução dos problemas de maior importância, ao lado de desempenhar um papel que perturba o funcionamento das Coordenadorias.

O Fundo Estadual de Construções Escolares tem agido de uma forma praticamente isolada e fundamentalmente irracional, o que mostra, pelo menos, a falta de entrosagem num esquema em que as Coordenadorias deveriam estabelecer as prioridades de atendimento. Criado para executar uma política de construções escolares, e subordinado ao Secretário da Educação, o Fundo, um pouco depois de sua criação, sedimentou um modo autônomo de funcionamento e de realizações. Distanciou-se cada vez mais do comando da SE-SP, quando passou a fazer a sua própria "política". Dado esse comportamento, não constitui surpresa o que vem acontecendo há alguns anos neste Estado, quanto à superlotação de escolas em muitas cidades, bem como o subaproveitamento de prédios escolares em muitas outras.

Também o Centro de Recursos Humanos e Pesquisas Educacionais opera em completo insulamento e até em conflito com os demais órgãos. Além disso, a sua programação permanece desconhecida. Quando se lê alguma coisa sobre parcelas de sua programação, percebe-se muita inconsistência e desnecessidade. Às vezes, se tem a impressão de que o Centro é um órgão que está "sobrando" neste Estado. De um lado, porque o próprio Estado não possui uma política de pesquisas em educação; de outro lado, porque há instituições que têm condições para participar de um programa de pesquisas educacionais e de formação de recursos humanos que, sistematicamente, não são envolvidas em trabalhos dessa natureza (Universidade de São Paulo, Universidade de Campinas, Institutos Isolados, etc.). Finalmente, há instituições que têm se dedicado nesse campo e que poderiam ser estimuladas a se desenvolverem (Fundação de Amparo à Pesquisa, Fundação Carlos Chagas, etc.).

E se o Grupo de Planejamento Setorial é um órgão desmoralizado, a constituição de três Coordenadorias, cada uma delas compreen-

dendo o ensino de 19 e de 29 (Decreto nº 2.221/73), precisa ser re-discutida. Parece oportuno rever a solução dada, mas ainda não aplicada, e até mesmo o critério de regionalização delas. Talvez se possa aproveitar as divisões administrativas do Estado para estabelecer, por exemplo, um determinado número de Coordenadorias — quatro ou cinco —, cada uma delas incluindo o 19, o 29 e o 39 graus. Funcionariam, assim, como verdadeiras sub-secretarias. Essa ou outra solução poderia criar condições muito boas para a descentralização dos serviços, dando a estes melhores recursos de integração e de unidade de comando.

Observe-se, agora, a contrafação em que se transformou a tentativa de descentralizar a atividade administrativo-escolar no Estado. Muito mais cedo do que se esperava, o princípio tão salutar e tão necessário da descentralização reduziu-se a mero rótulo. As Divisões Regionais, hoje, ainda não representam uma instância administrativa capaz de desafogar a administração central de um conjunto de problemas, tanto burocráticos como técnico-pedagógicos, a fim de que aquela convirja seus esforços na tarefa de estabelecer a normalização dos aspectos gerais do processo administrativo-escolar do Estado. Mas, aqui, apertam, também, as consequências negativas da atuação do CEE-SP, que não tem se desobrigado satisfatoriamente de sua tarefa maior, que é a de traçar as bases, diretrizes e medidas gerais próprias ao sistema escolar e educacional do Estado. É da confluência dessas duas ordens de problemas que decorre a presença de uma Filosofia Educacional indefinida, de uma Política Escolar claudicante e de normas e estratégias ineficientes e contraditórias. Quanto à parte que diz respeito, particularmente, à SE-SP, torna-se necessário normalizar as fases gerais do processo administrativo-escolar, de modo a proporcionar, assim, uma adequada distribuição de competências e de responsabilidades aos órgãos intermediários e periféricos, bem como atender aos princípios da legislação maior da educação brasileira.

Toda esta discussão acaba propondo a questão do recrutamento de pessoal. De um modo geral, a história da Administração Pública paulista, no campo da educação escolar, revela que a seleção de pessoal para ocupar as mais altas funções baseia-se em critério em que a qualificação profissional aparece como a menos relevante. O que sobressai é, antes de tudo, uma política de clientela no recrutamento, que reflete, também antes de tudo, a persistência com que determinados grupos se apresentam como "donos" da Administração Escolar do Estado. Tudo parece indicar que, mesmo quando não estão formalmente no poder, continuam a exercê-lo por meio dos quadros intermediários. São estes que precisam ser neutralizados para a realização de qualquer plano futuro, pois desgastam toda nova administração não alinhada.

Conjuntamente, é preciso precaução no recrutamento de pessoas consideradas "prata da casa", principalmente quando representam grupos de pressão e facções mantenedoras de uma ordem administrativa tradicional e com interesses subalternos. O problema não se propõe, apenas, quanto ao recrutamento do pessoal para o trabalho adminis-

trativo mais elevado e intermediário. Pois é preciso repensar os padrões de seleção tanto de docentes como de especialistas em educação — delegados de ensino, inspetores, diretores, supervisores etc. —, o que deverá provocar, necessariamente, muitas alterações no atual Estatuto do Magistério.

E para concluir, pode-se afirmar que a definição do papel do Estado, em matéria escolar e educacional, e a ampliação de suas funções, no domínio dos serviços educacionais, exige uma estrutura administrativo-educacional com novas características, especialmente neste momento em que se procura implantar as novas diretrizes, bases e medidas para o surgimento da nova escola de 19 e de 29 graus. Salienta-se que a idéia subjacente a essa reformulação da estrutura administrativa é a de que é improdutivo operar de acordo com um esquema em que determinados órgãos pretendem traçar ou executar tudo — o órgão central —, enquanto os demais — intermediários e periféricos — se limitam a executar, sem desvios, as determinações superiores, apesar das diferenças sub-regionais e locais. Em outras palavras, trata-se de realizar um processo administrativo de tal forma que todas as suas fases sejam realizadas em cada nível, embora de acordo com uma definida distribuição de competências.

* * *

Reorientar o modo de atuação do CEE-SP, no sentido de que passe a preocupar-se, especialmente, com a formulação de normas gerais para a implantação da reforma da escola de 19 e de 29 graus; incitá-lo para que fixe normas gerais para cercar a problemática que a implantação traz consigo, e que não são problemas específicos apenas das escolas de 19 e de 29 graus; rever a estrutura administrativa da SEE-SP, a fim de normalizar as fases do processo administrativo-escolar ao nível do sistema, a partir da identificação de problemas imediatos, e a médio e longo prazo; forçar um interrelacionamento entre as proclamações do papel do Estado em matéria educacional e as realizações, e tendo em vista o novo ideário proposto pela Lei nº 5.692/71 — todas elas parecem tarefas urgentes.

Conjuntamente à execução dessas tarefas, é importante que tanto o CEE-SP como a SE-SP se preocupem com mais a seguinte ordem de problemas. Primeiro porque eles já existem há muito tempo; segundo, porque se tornaram mais presentes, graças a determinados dispositivos da lei que reformou a escola de 19 e de 29 graus. Tais problemas dizem respeito a uma das consequências do significado de sistema educacional e se apresentam sob a forma de se conseguir entrosagem entre os órgãos da Secretaria da Educação e órgãos de outras Secretarias, e mesmo de outras instituições, oficiais ou não. Isto para evitar a dispersão de esforços ou a falta de coordenação e de integração de uma ampla variedade de influências educativas muito importantes, proporcionadas pelos parassistemas de educação.

Com efeito, nesta altura dos acontecimentos já não cabe mais continuar entendendo sistema educacional com o sentido de rede de escolas, e achar que se faz elevada obra de caráter social pela simples mul-

tipificação dos modelos de escolas existentes. E mesmo para este caso, o conceito de sistema *escolar* só pode ser empregado com impropriedade, uma vez que a rede de unidades escolares continua se dividindo em subconjuntos com alto grau de distanciamento e mesmo de segregação. Diferentes normas aplicam-se a diferentes subconjuntos de estabelecimentos escolares, ao que correspondem, também, órgãos administrativos com vida funcional isolada. Tais subconjuntos permanecem como fontes de desigualdades quanto à destinação escolar e social dos educandos, num completo desrespeito ao princípio da igualdade de oportunidades. O exemplo mais típico se encontra na persistência dos antigos tipos de escolas de nível médio, que até o momento não se transformaram de modo a acolher a nova concepção de escola de 1º e, especialmente, de 2º grau.

Quanto ao que se chama sistema, mas agora da perspectiva particular do *ensino*, a situação permanece a mesma, uma vez que, no Estado de São Paulo, as diretrizes, bases e medidas de natureza técnico-pedagógica, ainda existentes, estão comprometidas com as posições tradicionais, representadas pela existência de subsistemas fechados. Não tendo sido, ainda, modificados a estrutura e o modo de funcionamento das unidades escolares, o ensino nelas ministrado não chega a traduzir, efetivamente, uma nova forma de organização didática, tal como exige a nova reforma, com seus novos princípios de estruturação curricular, por exemplo. O fato de, às vezes, os órgãos da administração central paulista tentarem difundir novas normas para o ensino não tem significado nenhuma alteração mais profunda. De um lado, porque tais normas são formuladas e disseminadas sem uma ordenação adequada; de outro lado, porque as escolas não se encontram preparadas e reajustadas para receber as inovações, não só do ponto de vista da estrutura, mas, especialmente, de perspectiva do ensino.

Acrescentem-se, a isso tudo, mais duas barreiras. A primeira é representada pela falta de imaginação ou de espírito criador dos órgãos estaduais superiores quando não se conta com idéias muito claras sobre o que fazer, corre-se o risco de perturbar todo o funcionamento do "sistema". Mas, falar em falta de imaginação ou de espírito criador é apenas apresentar variáveis de natureza psicológica. A raiz do problema está, mais precisamente, na falta de vontade política para realizar o que é preciso. A história da implantação da reforma da escola de 1º e de 2º graus é exemplo do despreparo das atuais autoridades no campo da educação. A segunda barreira encontra-se na ineficiência administrativa. Os órgãos administrativos, tanto superiores como intermediários, não têm condições para firmar uma ação coordenada, contínua e assentada sobre propósitos bem definidos. A inoperância dos órgãos, serviços e equipes técnicas tem sido uma constante nos planos de aperfeiçoamento do ensino. A falta de explicitação, por parte dos órgãos superiores, de propósitos a serem perseguidos, resulta na dificuldade em saber o que deve ser feito, ao nível dos órgãos intermediários e periféricos. E quando a situação é essa, a criação de novos organismos — por exemplo, a do Centro de Recursos Humanos e Pesquisas Educacionais — já aparece com vícios de origem.

Observe-se, ainda, que a situação do professorado é precária, ao mesmo tempo que se afirma, com uma frequência irritante, estar nele o principal centro propulsor das novas formulações escolares. E não bastassem os pontos negativos já indicados, não se deve esquecer que o retardado Estatuto do Magistério acabou por propor uma estranha política de pessoal, na qual a equipe escolar — responsável imediata pelo desenvolvimento do ensino — se enquadra numa apenas suposta carreira, praticamente sem escalões bem hierarquizados, sem especificação de funções de cada especialista e também sem discriminação apropriada de condições de recrutamento.

Finalmente, é preciso pensar que o aspecto *escolar* constitui apenas uma parte do *educacional*, e já é tempo de as reflexões se voltarem para a coordenação de um conjunto mais compreensivo das influências educativas. Aqui está a principal questão que se pretende propor no momento.

Simplificado o problema, trata-se de integrar o escolar e o extra-escolar na categoria de sistema educacional. Atualmente, e mais do que no passado, as agências educativas multiplicaram-se cada vez mais, e já não se pode aceitar, tão pacificamente, a idéia de que as influências escolares representam a principal matriz na formação humana — o que parece ser menos verdadeiro ainda nas fases intermediárias do desenvolvimento do educando. Baseada em dados mais recentes, é essa mesma idéia que vai tornando cada vez mais difícil a separação entre o que se chama de educação informal ou assistemática e de educação formal ou sistemática (escolar). As influências que se exercem sobre os homens vão se tornando grandemente variadas, implícita ou explicitamente programadas por uma enorme variedade de agências e meios, durante um tempo bem superior ao do horário escolar, que hoje já se pode afirmar, sem muito receio de erro, que as forças que predominam na formação da personalidade do pré-escolar, da criança e do adolescente — levando à aquisição de interesses e atitudes, por exemplo — se encontram mais no ambiente extra-escolar do que no escolar.

Por essas razões, uma imagem adequada do sistema educacional só é possível quando se tem uma visão compreensiva, integrada, do conjunto das interações educativas, tanto do sistema escolar como dos parassistemas de educação, uma vez que estes proporcionam um rol diversificado e atuante de conhecimentos, ministrados fora das unidades escolares — por exemplo, como ocorre nos programas de saúde para a coletividade, nas campanhas contra o analfabetismo, nos programas especiais para a juventude escolarizada, nos estágios de diversos tipos. Estes representam importantes recursos educativos e constituem caminhos para a educação permanente; englobam toda uma gama de atividades culturais, numa síntese de diferentes influências, procedimentos, orientações e instituições. Por isso mesmo, já não cabem mais fracionamentos. Torna-se necessária uma concepção orgânica do processo educacional, de modo que envolva as diversas atividades educativas que se desenvolvem em diferentes comunidades.

Por essas razões, uma preocupação urgente, que precisa estar nas cogitações do CEE-SP, é a seguinte: estimular a montagem de um sistema educacional paulista, de modo a ir além do significado meramente jurídico-administrativo do conceito de sistema escolar, que tem constituído o núcleo das preocupações e reflexões.