

## **CAPÍTULO IV**

### **A ASSISTÊNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA AO DESENVOLVIMENTO DOS SISTEMAS ESTADUAIS DE ENSINO**

Arlete Marques da Silva

#### **A NECESSIDADE DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA: FUNDAMENTOS LEGAIS**

Na série de Conferências realizadas pela Unesco no início da década de 60, foram estabelecidos ambiciosos objetivos para a expansão da educação, considerada agora como um dos pontos estratégicos para a promoção do desenvolvimento econômico.

A “Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social” realizada em Santiago do Chile estabelecia metas que deveriam ser atingidas pelos países num prazo de 10 anos, tendo em vista a ampliação e melhoria dos sistemas nacionais de ensino.

Algumas das declarações e recomendações mais importantes dessa Conferência foram as seguintes:

- extensão, para um mínimo de 6 anos, da educação primária universal, gratuita e obrigatória;
- organização do ensino fundamental compreendendo uma etapa de 8 a 9 anos de educação geral com orientação vocacional para futura formação especializada;

- reorganização do ensino subsequente compreendendo uma etapa de 2 a 4 anos para ampliação da educação geral, variável conforme seja profissional ou preparatória ao curso superior;
- articulação entre educação geral e formação profissional;
- aumento dos dias e horas de trabalho escolar;
- impulso à educação de adultos;
- participação das empresas privadas na tarefa de formação profissional;
- criação de organismos de planejamento integral da educação;
- elaboração de programas de desenvolvimento educativo articulados com os planos de desenvolvimento econômico e social;
- vinculação de maiores somas de recursos à educação, especialmente ao ensino primário;
- elaboração de planos decenais da educação, baseados em diagnósticos da situação sócio-econômica e educacional; levantamento dos recursos humanos disponíveis; criação de novas fontes de recursos financeiros e estabelecimento de metas educativas com prazos determinados;
- incrementar os programas de formação do magistério, criação de centros de treinamento e orientação pedagógica e de escolas de demonstração;
- participação das Universidades e Institutos de Ensino Superior no planejamento educacional e sócio-econômico;
- incrementar, nas Universidades, as investigações científicas e tecnológicas atendendo às necessidades nacionais.

Como colaboração ao desenvolvimento dos sistemas nacionais de ensino foi ainda proposto e aprovado:

- a criação de fundos internacionais destinados ao auxílio e empréstimo aos países da América Latina;<sup>1</sup>

---

1. A questão da ajuda financeira à educação foi objeto de um estudo do professor Lê Thành Khôi ("Aid to education — Co-operation or domination?" — Prospects, Vol. VI, n.º 4, 1976). Ele mostrou que "a ajuda consiste numa redistribuição das finanças públicas — finanças que são constituídas com o imposto pago pelos contribuintes — em benefício das empresas privadas: "A parte da ajuda que é aplicada realmente nos países recebedores não ultrapassa a 20% e entre os recebedores são os mais ricos que têm sido mais beneficiados. E, além disso, é preciso perguntar ainda quem, nesses países, estão sendo os reais beneficiados: a massa da população ou a "elite"? Citado in "L'approche Systemique" — Lê Thành Khôi — documento mimeografado; Sorbonne, Paris.

- auxílio dos organismos internacionais sob a forma de assistência técnica ao planejamento seja através do envio de técnicos e missões aos países em desenvolvimento, seja através da formação de especialistas nacionais em centros de treinamento.

Além dessa “cooperação” técnica e financeira internacional, as conferências recomendavam que os países em desenvolvimento canalizassem maiores recursos financeiros à educação e que desenvolvessem esforços com relação ao planejamento educacional visando um aproveitamento ótimo dos recursos.

Em 1962 o Governo brasileiro elaborou então o Plano Nacional de Educação cujo prazo de execução era de 8 anos sendo que seu término coincidia com o dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil nessas Conferências. Esses compromissos eram referentes a metas visando o desenvolvimento qualitativo e quantitativo da educação.

Evidentemente, o alcance das metas fixadas exigia a formulação de Planos Nacionais de Educação sustentados por uma política de assistência financeira e técnica aos diversos Estados da Federação e que levasse em conta as dificuldades diversas de cada região. Impunha-se também a criação e desenvolvimento, junto ao Ministério da Educação e Cultura e às Secretarias Estaduais de Educação, de uma infra-estrutura burocrática que servisse de apoio ao planejamento e execução dos planos.

A Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional — LDB — aprovada em 1961 já estabelecia algumas coordenadas gerais referentes à assistência técnica e financeira da União e definia alguns critérios para a atuação do governo federal.<sup>2</sup>

O artigo 95 dessa lei dispunha:

“A União dispensará a sua cooperação financeira ao ensino sob a forma de:

- a) subvenção, de acordo com as leis especiais em vigor;
- b) assistência técnica, mediante convênio visando ao aperfeiçoamento do magistério, à pesquisa pedagógica e à promoção de congressos e seminários;

---

2. Trata-se da Lei 4.024 de 20-12-61 que estabeleceu novas diretrizes e bases para a educação nacional e ficou conhecida como L.D.B.

c) financiamento a estabelecimentos mantidos pelos Estados, municípios ou particulares, para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos de acordo com as leis especiais em vigor.”

A L.D.B. estabeleceu também a obrigatoriedade da aplicação em educação de um percentual mínimo da receita de impostos da União, dos Estados e dos Municípios, reiterando e ampliando uma norma que havia sido imposta pela Constituição Federal.<sup>3</sup>

Como órgãos responsáveis pela elaboração dos planos em nível federal e estadual foram criados o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação. Ambos se constituíram como órgãos normativos do ensino e se articulavam respectivamente com o Ministério da Educação e Cultura e as Secretarias de Educação dos Estados, órgãos executivos da política de educação governamental.

A criação dos Conselhos Estaduais atendia às exigências do princípio de descentralização administrativa instituído também pela L.D.B. Caberia aos Estados organizarem e administrarem seus próprios sistemas de ensino atendendo, contudo, às diretrizes gerais definidas por essa lei, pelo Con-

---

3. O Artigo 92 da L.D.B. dispõe: “A União aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino 12% no mínimo, de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 20%, no mínimo.

§ 1.º — Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2.º — O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.

§ 3.º — Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, se deixarem de aplicar a percentagem prevista na Constituição Federal (mínimo de 10%) para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim.

Art. 93 — Os recursos a que se refere o artigo 169 da Constituição Federal serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino, de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos Conselhos Estaduais de Educação, de sorte que assegurem:

- 1.º — o acesso à escola do maior número possível de educandos;
- 2.º — a melhoria progressiva do ensino e o aperfeiçoamento dos serviços de educação;
- 3.º — o desenvolvimento do ensino técnico-científico;
- 4.º — o desenvolvimento das ciências, letras e artes.

selho Federal de Educação e pelo Ministério da Educação e Cultura.

Ficava assim estabelecido tanto o princípio da autonomia dos Estados em matéria de ensino quanto o da responsabilidade da União em colaborar com as administrações estaduais de ensino sob a forma de assistência técnica e subvenções financeiras para a expansão e melhoria dos sistemas de ensino. Também o critério que deveria orientar a ação federal já tinha sido estabelecido pela Constituição Federal que limitava a existência e expansão do Sistema Federal de Ensino aos estritos limites das deficiências locais e proclamava assim seu caráter supletivo.

Pode-se considerar que a L.D.B. definiu as bases para a organização de um sistema de cooperação técnica e financeira da União em relação aos Estados em matéria de educação.

Como veremos contudo, da análise que se fará a seguir, a ação federal, com raras exceções, ou se constituiu numa ingerência nas administrações estaduais — repetindo o modelo importado de “assistência” técnica dos órgãos internacionais — ou se caracterizava como simples “auditoria financeira”, fiscalizando o cumprimento dos prazos para execução de projetos e criando novos entraves para as já emperradas burocracias locais.

Como vimos, a assistência técnica havia sido considerada pela L.D.B. como uma das formas de execução da cooperação financeira. Essa orientação legal acabou marcando a elaboração dos Planos Nacionais e Estaduais de Educação que se voltaram enfaticamente para a definição de critérios de aplicação de recursos financeiros. O mesmo ocorreu com relação a atuação de órgãos em nível federal e estadual que deveriam encarregar-se da definição de uma política de desenvolvimento do ensino — consubstanciada em planos — e que acabaram se transformando em órgãos fiscalizadores da execução financeira dos planos.

Num primeiro momento, contudo, tornava-se imperiosa a definição de critérios para a aplicação dos recursos financeiros dos Fundos que deveriam ser transferidos para os Estados. O Plano Nacional de Educação veio estabelecer então critérios gerais de distribuição de recursos baseados em índices que pudessem ser atendidos. Assim, por exemplo, o Fundo Nacional do Ensino Médio fixava que a distri-

buição dos recursos federais levaria em conta os seguintes critérios: <sup>4</sup>

- 70% inversamente proporcional à renda per capita dos Estados;
- 30% diretamente proporcional à população de 11 a 18 anos dos Municípios que não possuíam estabelecimentos de Ensino Médio.

Em 1965 o Plano Nacional de Educação sofreu uma nova revisão que representou um progresso na definição de critérios mais justos de aplicação dos recursos.

Esse progresso era, em parte, consequência da própria possibilidade de elaboração de critérios mais refinados, criada pela publicação dos dados do 1º Censo Escolar realizado no Brasil no ano de 1964. Assim, na distribuição das verbas do Fundo Nacional de Ensino Primário aos Estados, da parcela reservada a custeio da manutenção e expansão da rede de ensino, 8,5% seria distribuído na razão direta do déficit de matrículas de crianças de 7 a 11 anos. <sup>5</sup>

Com tal critério o Governo se propunha a diminuir as enormes diferenças regionais existentes, distribuindo os recursos na razão inversa das dificuldades econômico-sociais dos 22 Estados da Federação e Territórios Federais. Para tanto, além dos fundos orçamentários já existentes, o governo dispunha agora dos recursos provenientes do “Salário-Educação”, a mais polpuda fonte de recursos para o ensino até hoje criada. <sup>6</sup> Essa lei previa que, do montante arrecadado pelos Estados, — em decorrência da obrigatoriedade das empresas recolherem 8% sobre o total da folha de pagamento para programas de educação — 40%, 50% e 60% respectivamente em 1965, 1966 e 1967 seriam enviados ao Governo Federal para ser novamente redistribuído aos Estados na razão inversa da renda per capita dos mesmos e na razão direta do déficit de matrículas. <sup>7</sup>

---

4. MEC — Plano Nacional de Educação — 1962 (critérios reguladores de aplicação do Fundo Nacional do Ensino Médio).

5. MEC — Plano Nacional de Educação — Revisão de 1965 — (critérios reguladores da aplicação dos recursos dos Fundos).

6. Lei 4.440 de 27-10-64.

7. Como ponto de referência para a percepção da amplitude das diferenças regionais em relação ao desenvolvimento econômico e educacional podemos levar em conta os recursos financeiros disponíveis para aplicação em programas de educação em 1967. Nesse ano, a re-

No que diz respeito à cooperação financeira da União, embora os recursos fossem poucos em relação às imensas dificuldades que os Estados mais pobres possuíam, podemos dizer que os dois primeiros Planos Nacionais de Educação conseguiram estabelecer as bases para uma política de subvenção financeira.

No nível da execução, contudo, os controles criados pelo Governo Federal para fiscalização da aplicação dos recursos acabavam exigindo constantes reformulações dos Planos Estaduais em virtude do não cumprimento, pelos Estados, dos cronogramas estabelecidos. A liberação de novos recursos financeiros por parte da União estava vinculada à prestação de contas das parcelas anteriormente recebidas pelos Estados. Mas as Secretarias da Educação estavam constantemente em atraso na execução dos programas e projetos, em especial quando os mesmos estavam ligados a construções escolares, reforma de prédios e programas de capacitação do magistério. Os Conselhos Estaduais de Educação eram então obrigados a proceder a freqüentes reformulações dos Planos, reunindo verbas de diversos projetos abandonados ou não realizados dentro dos prazos previstos.

Assim, os Conselhos Estaduais de Educação estavam se transformando em órgãos "atrelados" às burocracias locais das Secretarias de Educação, apesar de terem sido criados como órgãos normativos, responsáveis pela definição de uma política de desenvolvimento dos sistemas estaduais de ensino e de diretrizes para sua execução. E, de fato, os Planos Estaduais de Educação não passavam de limitados planos de aplicação de recursos, que, na sua execução, sofriam inúmeras reformulações.<sup>8</sup> Evidentemente, a morosidade na exe-

---

ceita vinculada ao orçamento da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo era maior do que a receita orçamentária do Ministério da Educação e Cultura, que atua em âmbito nacional. E, a parte do Salário Educação que o Estado de São Paulo remetia obrigatoriamente ao Governo Federal para redistribuição pelos demais Estados brasileiros, era maior que o orçamento geral do Estado do Pará — o Estado mais desenvolvido da Região Norte do país.

8. Pode-se considerar os planos como limitados mesmo enquanto planos de aplicação de recursos pois, na verdade, tanto os Planos Nacionais quanto os Planos Estaduais, nunca englobaram todos os recursos provenientes de diversas outras fontes orçamentárias além daquelas dos Fundos Nacionais de Educação e do Salário-Educação. Em consequência há recursos de outras fontes, inclusive, internacionais e que são vinculados a órgãos de administração central ou instituições conveniadas que manipulam diretamente os recursos que

cução dos planos era, em parte, consequência das reais dificuldades que as Secretarias de Educação estavam enfrentando.

A descentralização da administração educacional de que resultou a criação de vinte e dois sistemas estaduais de educação em lugar do antigo Sistema único, exigia agora que as Secretarias de Educação se capacitassem para assumirem uma maior responsabilidade. E, para que o princípio da autonomia pregado pela L.D.B. não se constituísse apenas numa declaração legal impunha-se agora que o Ministério da Educação e Cultura desenvolvesse uma efetiva política de assistência técnica às administrações estaduais de ensino.

Tudo indicava, portanto, que o esforço de planejamento educacional não poderia continuar sendo entendido apenas numa de suas dimensões: o da vinculação de verbas a programas e projetos de manutenção e financiamento do ensino e o repasse para execução pelos Estados.

A consciência desse problema, ao nível da cúpula do Ministério da Educação e Cultura parecia existir: "As duas Conferências Nacionais, já realizadas, demonstraram, patentemente, que é indispensável contar a União não apenas com recursos para entrega aos Estados, Distrito Federal e Territórios, mas também com um sistema de acompanhamento e assistência técnica aos executores do Plano Nacional, de tal modo que o rendimento extraído da aplicação dos valores entregues aos Estados seja de teor significativo".<sup>9</sup>

Em novembro de 1966 foi criada a Comissão Coordenadora da Execução do Plano Nacional de Educação, presidida pelo Ministro da Educação e composta por diretores e representantes de todos os órgãos da cúpula administrativa do Ministério: o Departamento Nacional de Educação, o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, as Diretorias de Ensino, além do Conselho Federal de Educação e outros órgãos.

Competia a essa Comissão acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação através do controle e fiscalização do cumprimento dos compromissos decorrentes dos con-

---

recebem. Como resultado temos uma pulverização de recursos politicamente manipuláveis e cuja aplicação não atende aos critérios gerais estabelecidos no Plano Nacional de Educação.

9. MEC — Comissão Coordenadora da Execução do Plano Nacional de Educação — D.N.E. — S.E. Nov/1966.



vênios celebrados entre o MEC e os Governos dos Estados, Territórios e do Distrito Federal e “prestar ou promover a prestação de toda a assistência solicitada”.<sup>10</sup>

A criação dessa Comissão se constituía, pois, numa oportunidade para a definição de um programa federal de assistência técnica que atendesse as reais necessidades dos Estados e Territórios, carentes de pessoal técnico e enfrentando imensos problemas de organização e desenvolvimento do ensino.

Contudo, a Comissão Coordenadora da Execução do Plano Nacional de Educação, constituída por diretores gerais dos órgãos de cúpula do Ministério e presidida pelo próprio Ministro, acabou sendo “engolida” pela sua própria Secretaria Executiva que se transformou num dos órgãos de maior poder administrativo e político do MEC.

Entre as atribuições da Secretaria Executiva está a movimentação dos recursos federais do Plano Nacional de Educação, controle e liberação de verbas aos Estados, Territórios e Municípios e controle da execução dos Planos. A Secretaria Executiva conta com uma “auditoria especializada, constituída por um grupo itinerante e um grupo técnico para prestar assistência, especialmente contábil às autoridades dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios”.<sup>11</sup>

Mas, os problemas que as administrações estaduais de ensino estavam enfrentando após terem se tornado legalmente “independentes” da subordinação ao MEC, não eram decorrentes de uma simples inexperiência das mesmas em executarem um cronograma financeiro, nem de um eventual desconhecimento da sistemática de prestação de contas. Os problemas eram muito mais amplos e profundos, pois decorriam de dificuldades estruturais de toda ordem:<sup>12</sup>

- a) os quadros locais das Secretarias de Educação estavam constituídos de acordo com critérios “político-partidários”, onde não é a capacitação para o exercício profissional e o interesse pelo ensino que prevalece como indicação;
- b) os recursos humanos com que as Secretarias de Educação contavam não estavam preparados a assumirem uma

---

10. Decreto n.º 59.451, de 3-11-1966.

11. Decreto 59.451, de 3-11-66 — artigo 8.º.

12. Os problemas citados continuam existindo.

- maior responsabilidade trazida pela descentralização instituída pelo L.D.B.;
- c) o magistério — leigo em grande parte — carece de uma melhor formação, como carece também de estímulo e melhor salário;
  - d) os programas de construção e recuperação de prédios escolares exigem uma melhor compreensão das condições ambientais das regiões onde se realizarão e nem sempre o cumprimento de “normas técnicas” e prazos padronizados é possível;
  - e) os dados estatísticos existentes, quase sempre eram insuficientes para permitir uma análise adequada dos problemas educacionais e o conseqüente estabelecimento de prioridades.

Esses e outros eram problemas que precisavam ser estudados e melhor conhecidos, não apenas pelas Secretarias da Educação, mas também e principalmente pelo próprio Ministro da Educação e Cultura, na medida em que este se propusesse a executar uma efetiva política de assistência técnica.

A descentralização administrativa instituída pela L.D.B. exigia agora que o Ministério da Educação e Cultura assumisse um novo papel, papel esse que ele também não estava capacitado a desempenhar. E, o melhor caminho seria o aprendizado local.

Assim, por exemplo, no “Simpósio de Ensino sobre Educação nos Territórios” realizado em 1966 foi discutida a questão dos atrasos no cumprimento dos cronogramas de construções o que impedia a liberação das parcelas subseqüentes de verbas federais. Em plenário foi então apresentado pela diretoria de educação do Território Federal do Amapá a seguinte justificação: a construção e recuperação de escolas no Amapá não obedece o cronograma ministerial mas o calendário das chuvas que enchem certos rios transformando-os em estradas navegáveis por onde é transportada a madeira. E, a construção só é realizada 6 meses depois, quando o nível da água desce e permite o trabalho de assentamento dos pilares em terra firme. Tornava-se assim impossível cumprir os cronogramas do Ministério da Educação que condicionavam a liberação de novas parcelas à prestação de conta das parcelas anteriores. Isto obrigava o Território a constantes reformulações dos Planos e, no caso, era o próprio Ministro que criava os entraves burocráticos com normas que não atendiam às condições de exequibilidade regionais.

Problema da mesma natureza existia, por exemplo, em relação a programas de capacitação do magistério leigo inspirados em orientação trazida dos Estados Unidos pelo PABAE (Programa Americano Brasileiro de Assistência ao Ensino Elementar). Assim, por exemplo, vetava-se a tradicional "Cartilha do ABC", muito utilizada pelo professor leigo e propunham-se novas e belas cartilhas impressas com recursos de auxílios externos, inspiradas no chamado "método global" e que ele nunca soube utilizar (o professor, mesmo leigo, é possuidor de um admirável bom senso).

Tratava-se, portanto, de aprender com as administrações regionais, "in loco", para juntos — MEC e Secretarias — poderem encontrar novos caminhos. Contudo, das experiências de assistência técnica que estavam nascendo, apenas uma seguiu esse caminho. Trata-se do chamado PATE — Programa de Assistência Técnica à Educação — cuja expressão e significado passou quase despercebido no âmbito do próprio Ministério da Educação e Cultura e até do próprio Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, órgão ao qual o PATE estava administrativamente subordinado.<sup>13</sup>

Foi essa a nosso ver, a única experiência realmente autóctone de assistência técnica à educação realizada no Brasil. Todas as demais, como veremos, sejam as já extintas, sejam as atualmente existentes, trazem os velhos vícios da transplantação de soluções prontas, transferência de esquemas intelectuais, metodologias, tecnologias e até termos estrangeiros que hoje têm livre trânsito nos manuais de orientação do MEC, das Secretarias de Educação e de órgãos técnicos conveniados.

### **O INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS PEDAGÓGICOS (INEP) E OS ENSAIOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA DA DÉCADA DE 1960**

O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos fora criado em 1938 como resposta à crescente necessidade de se desenvolver estudos e pesquisas que pudessem servir de ba-

---

13. PATE: Programa de Assistência Técnica à Educação — criado em 1962, inicialmente com recursos do Estado de São Paulo — Sede no CRPE Queiroz Filho — São Paulo; INEP. O programa foi reformulado em 1965 quando realmente se transforma num programa efetivo de assistência técnica às administrações estaduais de ensino sob a Coordenação do Prof. J.M.P. Azanha

se à formulação e acompanhamento de projetos de ação no campo da administração pública do ensino. No final da década de 50 e até meados da década de 60, esse órgão gozava de algum prestígio e conseguia ter certa influência na definição da política educacional do país. Em 1956 o INEP se ampliou consideravelmente com a criação do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais e mais cinco outros Centros Regionais que tinham por objetivo promover “pesquisas das condições culturais e escolares e das tendências de desenvolvimento de cada região e da sociedade brasileira como um todo, para o efeito de conseguir-se a elaboração gradual de uma política educacional para o país”.<sup>14</sup>

A descentralização administrativa instituída pela L.D.B., e os problemas que as administrações estaduais de ensino estavam enfrentando exigiam agora que o Ministério de Educação e Cultura encontrasse novas formas e mecanismos de ação que viessem a se constituir num efetivo programa de cooperação técnica. Surgem então, junto ao INEP, diversos ensaios de assistência técnica às administrações estaduais para o desenvolvimento do ensino. Algumas dessas propostas deram ênfase à melhoria qualitativa do ensino e visaram a capacitação de recursos humanos para o ensino primário. Duas outras se caracterizaram, por serem mais abrangentes na medida em que pretenderam envolver várias dimensões da assistência técnica ao desenvolvimento do ensino.

Entre os programas de assistência técnica que deram ênfase aos aspectos técnico-didáticos estão os seguintes:

- EATEP: Equipe de Assistência Técnica ao Ensino Elementar — convênio MEC/INEP/USAID — Agosto de 1966;
- PAMP: Programa de Aperfeiçoamento do Magistério Primário;
- PABAE: Programa Brasileiro Americano de Assistência ao Ensino Elementar — Convênio Governo Brasileiro e Americano através do MEC-INEP.

Entre os programas que se propuserem a abranger diversas dimensões da assistência técnica ao desenvolvimento da educação estão os seguintes:

---

14. Educação e Ciências Sociais, V. 1, n.º 1, 1956.

- **PATE:** Programa de Assistência Técnica à Educação, criado em 1963 por convênio entre o Governo do Estado de São Paulo e o MEC/INEP/CRPE São Paulo e totalmente reformulado em 1965;
- **CEOSE:** Colóquios Estaduais sobre a Organização dos Sistemas de Ensino — acordo MEC/INEP/UNESCO — 1967

### **AS SOLUÇÕES TÉCNICO-DIDÁTICAS E A SOFISTICAÇÃO METODOLÓGICA**

Os programas de assistência que deram ênfase aos aspectos técnico-didáticos partiram do pressuposto de que o emprego de novos métodos e técnicas de ensino poderiam contribuir significativamente para uma maior produtividade na aprendizagem com a conseqüente diminuição das taxas de repetência e evasão escolar. Tais programas se concentraram na promoção de cursos a professores, orientadores, diretores e supervisores. Partindo da constatação de altas taxas de reprovação e evasão escolar na escola primária a EATEP desenvolveu pesquisas para buscar as causas desses fenômenos.<sup>15</sup> Como resultado, acabou propondo medidas tais como: melhoria das qualificação dos professores, revisão de currículos, utilização de novos métodos técnicos e recursos didáticos.

Sem negar a contribuição que a melhoria da capacitação do magistério possa trazer, é preciso assinalar que a ênfase nas soluções técnico-didáticas é limitadora na medida em que desconsidera outras dimensões da realidade que está condicionando o fenômeno da reprovação e evasão escolar.

Os objetivos e forma de atuação da EATEP eram os seguintes:

- “Promover e realizar estudos, em profundidade, dos males crônicos que afligem a escola primária brasileira — evasão e repetência — e dos métodos de combater-lhes as causas (...)
- Reduzir os índices de evasão e repetência na escola primária ... (dos Estados incluídos no Plano Piloto)

15. Escritório de Assistência Técnica do Ensino Primário: The EATEP project-dropout and repetition in Brazilian primary education MEC/INEP/USAID — Recife 1969 — mimeografado, pp. 46 ss.

- Promover a adequação do currículo ao nível de capacidade do aluno
- Promover o treinamento do professor em exercício (...)
- Elaborar material para professores e alunos
- Instituir sistema permanente de controle da frequência escolar
- Promover condições para o cumprimento da obrigatoriedade escolar, a regularização da matrícula por idade-série e a promoção progressiva”.<sup>16</sup>

Embora neste último objetivo se faça referência à “promoção de condições para o cumprimento da obrigatoriedade escolar”, não fica claro nos relatórios e documentos da EATEP que condições seriam essas, quando se trata do atendimento dos 55% de crianças de 7 anos de idade que nem sequer estavam matriculadas na 1ª série da escola primária no ano de 1967, conforme dados do Anuário Estatístico do Brasil (1978, p. 22f). E isto, sem considerarmos a evasão de 49% da primeira para a 2ª série bem como o afunilamento posterior.

Pela ênfase dada aos aspectos técnicos pedagógico do problema da evasão/reprovação pode-se concluir que a EATEP, bem como todas as equipes que atuaram nessa linha, desconsideravam a dimensão política do problema.

E essa desconsideração pode ser constatada na ação desenvolvida por todos aqueles programas — sejam os extintos ou os atuais — que se perdem na sofisticação metológica. Exemplos dessa linha de ação vamos encontrar tanto na década de 60, com o PABAE e o PAMP que atuaram no âmbito do ensino primário, quanto na década de 70, com o MEC/DEF/DEM e instituições vinculadas ou conveniadas com o MEC como o CENAFOR, Fundação Getúlio Vargas, CIE-E São Paulo etc., que atuaram no âmbito do ensino primário ou médio.

A preocupação com os aspectos técnicos-didáticos da aprendizagem foi importada para o Brasil já na década de 40, quando os estudos de natureza psicopedagógica consti-

---

16. MEC/INEP/EATEP — Relatório das atividades da Equipe de Assistência Técnica ao Ensino Primário — Ano de 1968 — Rio de Janeiro-GB, 1968, mimeografado.

tuíam a temática principal nos Estados Unidos e França. Mas, foi somente nos anos 60 que a metodologia entrou em moda no Brasil.

No ensino primário, um dos temas obrigatórios em conferências, cursos, seminários, reuniões etc., era a “grande polêmica” em torno dos métodos de alfabetização. Procurava-se o método mágico capaz de resolver os problemas da repetência e evasão na 1ª série. E, até nos cursos aos professores leigos da região Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que precisavam ainda completar o aprendizado da língua, lutava-se para substituir as cartilhas do “b-a ba” pelas cartilhas do “método global”. Também o ensino de Ciências, para citar um outro exemplo, foi tomado de assalto pelos conceitos de “método científico”, “observação”, “experimentação”, “pesquisa” etc. E, evidentemente, tudo o que se conseguia era desenvolver um simulacro de metodologia científica, com prejuízos que não foram jamais avaliados.<sup>17</sup> Enfim, toda a escola primária estava se esforçando para se transformar num “laboratório alquímico” onde se pretendia, com o ingrediente de novos métodos, técnicas e recursos áudio-visuais, transformar o “aluno fraco” em “aluno forte”; enfim, buscava-se resolver problemas como evasão e repetência com medidas exclusivamente técnico-pedagógicas.<sup>18</sup>

---

17. Foge aos limites deste trabalho fazer a crítica mais detalhada a certas soluções técnicas. No caso dos métodos de alfabetização, lembramos apenas que o desenvolvimento da lingüística acabou revelando a precipitação prejudicial em se transferir as teorias psicológicas do sincretismo da percepção para a prática docente. Também com relação ao ensino de ciências seria preciso assinalar os possíveis prejuízos, ainda não avaliados, de uma panfletagem em relação a conceitos de epistemologia da ciência. A linha dos modismos técnico-científicos tem inúmeras extensões e hoje se faz representar por temas tais como o “chomskysmo” no ensino da língua, a teoria da avaliação “formativa” e outros. Como exemplo da “conversão” de pressupostos teóricos em princípios de ação, o Estado de São Paulo possui uma vasta “literatura oficial” sobre a avaliação por conceito, onde se propõe a substituição de uma “escala numérica” de medida por uma “escala alfabética”, como se essa “conversão legal” garantisse a avaliação das inúmeras dimensões do processo ensino-aprendizagem.

18. Ainda hoje, encontramos nas bibliotecas das Secretarias da Educação e mesmo em escolas situadas no Sertão do Norte/Nordeste, luxuosos livros, publicados com recursos da USAID, sobre métodos, técnicas de ensino, análise e reformulação de currículos; todos, ou traduzidos ou baseados na experiência pedagógica dos EUA onde, até as ilustrações são geralmente fotografias de crianças americanas trabalhando em modernos laboratórios ou salas de aula bem equipadas.

Essa linha de resposta da administração pública aos grandes problemas do ensino no Brasil, ainda não se esgotou. A produção “científico educacional” apenas mudou um pouco a direção dos estudos e pesquisas, sob a influência das mudanças que se produziram nos países dos quais somos intelectualmente dependentes. Assim, nos anos 70 os estudos sobre “privação” e “carência” cultural levaram os pesquisadores, e em seguida os técnicos, a proporem medidas para “compensar a desvantagem cultural” das crianças pobres. Em princípio, os estudos e pesquisas trouxeram uma grande contribuição na medida em que vieram descolar a discussão das soluções tecnológicas — “intra-muros escolares” — para a discussão das variáveis “extra-muro escolares”. Quais os resultados práticos dessa contribuição? Por um lado a divulgação dos estudos sobre a “marginalidade cultural” trouxe e poderá permitir ainda uma maior conscientização do magistério na medida em que fundamenta a necessária reflexão sobre os conteúdos que a escola veicula. Por outro lado, contudo, é preciso considerar que a criação e expansão do ensino pré-primário, proposto como solução “compensatória” para as classes trabalhadoras, seguiu uma direção que está favorecendo exatamente as classes mais favorecidas.<sup>19</sup> E, a produção pedagógica do tipo manuais de exercícios e cartilhas para desenvolver e apressar a “prontidão” para leitura etc., estão se transformando em materiais luxuosos, de alto custo e que, na prática, só podem ser adquiridos por famílias de maior poder aquisitivo.<sup>20</sup> Efetivamente, essa linha de produção de material didático não tem condições de substituir a tradicional “Carta do ABC” para alfabetização, nem a “Tabuada” impressas ambas em papel jornal e que se encontram à venda nas feiras nortistas e nordestinas.

---

19. Luiz Antonio Cunha em “Educação e Desenvolvimento Social no Brasil” analisa essa tendência incluindo alguns dados:

a) no Estado de São Paulo, o ensino pré-primário passou de 1.175 classes em 1961 para 885 em 1965 (Samuel Pfromm — “Situações e problemas do ensino pré-primário no Brasil”, in *Ciência e Cultura* — vol. 20, n.º 2, 1968);

b) em 1970 havia 357.312 crianças matriculadas na escola pré-primária no Brasil, o que corresponde a uma taxa de escolarização de 4,2%, sendo que 40% das matrículas eram oferecidas por escolas particulares pagas.

20. Veja-se por exemplo, o material do chamado “Projeto Alfa” (para alfabetização) de Ana Maria Popovic. O material foi impresso por uma Editora multinacional situada em São Paulo e está sendo vendido às Secretarias da Educação.



Finalmente, deve-se ainda assinalar que o atual modismo em torno dos estudos e pesquisas sobre “privação”, “carência” ou “marginalidade” cultural — conquanto ricos para fundamentarem a análise dos conteúdos que a escola veicula — por outro lado estão novamente deslocando exclusivamente para o âmbito intramuros escolares, a busca de soluções para o problema da evasão e repetência.<sup>21</sup> Nesse sentido, seria até saudável, se as velhas pesquisas sobre o óbvio — como as que correlacionavam “privação alimentar” e rendimento escolar — voltassem à moda.<sup>22</sup> Aquelas pesquisas da década de 60 também provocaram soluções paliativas como as medidas governamentais de incremento da merenda escolar e programas de fornecimento de alimentos à crianças com menos de 7 anos, bem como a lactantes e gestantes. Mas tais programas alimentares, reconhecidos como insuficientes em quantidade e qualidade pelo próprio Governo, tiveram ao menos a força — no início das campanhas da merenda e horta escolar — de despertar a escola para a existência dos próprios terrenos baldios ou quintais abandonados onde estavam situadas. O que faltou, talvez, foi uma maior conscientização da relação entre objetivos da escola primária e a posse da terra. Num país de tão grande extensão territorial como o Brasil, com imensas áreas cultiváveis inexploradas em torno de grande parte das escolas do interior — e, em especial das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste — a escola primária esteve sempre preocupada quase exclusivamente com o ensinar a ler e contar. O ensinar a plantar nunca foi alvo prioritário dessa escola freqüentada por crianças com graves carências alimentares. Assim, se a al-

---

21. Sobre a substituição do conceito de “privação” ou “carência” pelo de “marginalização”, para evitar uma conotação pejorativa da cultura da pobreza: Ana Maria Popovic, “Atitudes e Cognição do Marginalizado Cultural” — in RBEP — vol. 126, abr/jun/72, pp. 244-245, vide também Cunha, op. cit., pp. 204-205.

22. A Equipe de Assistência Técnica ao Ensino Primário realizou pesquisa sobre condições de saúde e rendimento escolar junto a escolas primárias dos estados de Pernambuco, Espírito Santo e Rio Grande do Norte no ano de 1966. Os resultados da pesquisa acusaram alta correlação entre condições de saúde e desempenho em leitura. Conforme o estado de saúde das crianças fosse “muito bom”, “bom”, “ruim” ou “precário”, elas apresentavam, respectivamente, as seguintes taxas de reprovação: 22%, 42%, 57% e 78%. Constatou-se também que a evasão nas escolas que ofereciam a merenda era bastante inferior à daquelas que não o faziam. MEC/INEP/USAID — The EATEP project: dropout and repetition in Brazilian primary education. Recife 1969 — mimeografado, p. 51.

fabetização sempre foi tema privilegiado nos programas de assistência técnica, despertar o interesse pelo valor da terra — acesso obrigatório para a luta pela posse da terra — nunca o foi, a não ser, como vimos no entusiasmo um tanto inocente e apolítico dos divulgadores da Campanha da Horta e da Merenda Escolar.<sup>23</sup>

Evidentemente, embora reforçando as soluções técnico-pedagógicas, não se pode negar nem a contribuição de tais pesquisas, nem todo o esforço de atuação de equipes como a EATEP, o PAMP, o PABAAE e outras, que conseguiram mobilizar as Secretarias da Educação, tanto para a organização de cursos de treinamento e capacitação dos professores, como para a organização de Centros de Treinamento e Serviços de Orientação que prosseguiram dando orientação técnico-pedagógica e cursos de capacitação de recursos humanos fluindo, sobretudo, na melhoria da formação do magistério, especialmente o leigo.<sup>24</sup>

### **O PATE: UM PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA À EDUCAÇÃO**

Entre 1966 a 1968 quando várias tentativas de encontrar um caminho para a Assistência Técnica estavam sendo realizadas, o INEP já desenvolvia o chamado “Programa de Assistência Técnica à Educação” através dos Centro Regional de Pesquisas Educacionais de São Paulo.

Esse programa, que nasceu repetindo limitadas tentativas de melhoria do ensino através da capacitação de professores — pela divulgação de novas técnicas e métodos de ensino — em 1966 já havia evoluído para a execução de um programa de cooperação técnica nos termos em que cabia à União fornecer para o desenvolvimento dos Sistemas Estaduais de educação.

Nos documentos que informam sobre as diretrizes, objetivos e forma de atuação do PATE depreende-se que entre os anos de 1963 e 1965 ocorreram alterações significativas

---

23. Voltaremos à discussão da relação entre objetivos da escola e política de assistência técnica, no capítulo V.

24. Vide dados sobre nível de qualificação do magistério no capítulo I.

na sua organização, decorrentes de uma experiência de assessoria técnica desenvolvida diretamente nos Estados.

Ao contrário de todos os demais programas que atuavam sob a forma de assessoria “à distância” — seja pela ida da equipe central aos Estados para realização de reuniões ou cursos de alguns dias, seja pela saída de bolsistas para realizarem cursos em outros centros ou no exterior — o PATE, enviava uma equipe de assessoria a cada Estado e que lá permanecia durante 7 a 8 meses. Essa forma de atuação parece ter sido fundamental no aprendizado que esse programa realizou num curto espaço de tempo (2 anos) e que lhe garantiu uma evolução jamais alcançada por nenhum outro programa. As equipes colocadas à disposição dos Estados eram constituídas, em sua grande maioria, por pessoal com formação diversificada e que até então estavam atuando diretamente na rede de escolas públicas em funções de docência ou direção. Eram, portanto, equipes interdisciplinares, que não possuíam nenhum dos vícios dos técnicos e especialistas que se burocratizam após longos anos de trabalho contínuo em órgãos de cúpula da administração pública educacional, onde acabam por se tornarem “estrangeiros” que desconhecem a realidade do país onde vivem.

Aprendendo a dar assistência técnica através da realização de um trabalho contínuo junto às administrações estaduais de ensino e, portanto, com a participação dos elementos locais, o PATE evoluiu para a apresentação de uma proposta de cooperação técnica nos termos que cabia à União executar conforme dispunha a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Assim, repensando sobre sua própria atuação, o PATE propôs ao INEP, uma “reformulação que lhe ampliasse os objetivos e lhe tirasse o caráter assistencial, para transformá-lo num serviço permanente de colaboração e assessoria junto às Secretarias Estaduais”.<sup>25</sup>

Em 1965 o PATE já havia ampliado os seus objetivos e forma de atuação visando:

- fornecer colaboração às administrações estaduais para o desenvolvimento e melhoria do ensino;
- realizar estudos e levantamentos com vistas à elaboração e execução dos planos estaduais de educação.

---

25. MEC/INEP/CRPE prof. Queiroz Filho — Programa de Assistência Técnica em Educação — Relatório 1967 — mimeografado, p. 7. (José Mario Pires Azanha)

Entre as tarefas executadas para o alcance desses objetivos, constavam:

- estudos e elaboração de projetos para reestruturação dos sistemas de ensino;
- colaboração na reorganização ou implantação de serviços tais como estatística e cadastro, legislação, auditoria, planejamento, centros ou serviços de orientação e capacitação do magistério;
- colaboração na elaboração ou revisão de regimento para funcionamento de escolas e instituições para escolares;
- colaboração nos estudos para revisão de currículos de 1º e 2º graus;
- estudos e propostas para regulamentação de funções técnicas e docentes e colaboração na implantação de concursos públicos;
- estudos e levantamento de dados sobre situação econômica, social e educacional dos Estados com vistas à elaboração de Planos de Educação.
- estudos e sugestão de critérios para vinculação de verbas de organismos locais, regionais ou internacionais a projetos educacionais;
- estudos e colaboração para organização de propostas visando articulação de medidas administrativas ou técnicas entre os diferentes graus de ensino, especialmente 1º e 2º graus;
- colaboração na elaboração de planos de aplicação de recursos federais, regionais ou internacionais;
- estudos e elaboração de projetos de educação voltados para o desenvolvimento de comunidades;
- análise e sugestões para organização de cartilhas para alfabetização;
- colaboração na programação e execução de cursos para professores e especialistas;
- participação na elaboração de ante-projetos de atos, portarias e outros instrumentos legais para regulamentação do ensino ou atividades de interesse educacional, tais como: critérios de aplicação, recolhimento ou isenção de fundos ou incentivos fiscais etc.;
- estudos para escolha de áreas prioritárias para construções escolares;
- assessoria aos Conselhos Estaduais de Educação.<sup>26</sup>

---

26. PATE: Relatórios de atividades desenvolvidas nos anos de 1965, 1966, 1967 e 1968 (da Coordenação do Programa — mimeografada).

A amplitude da área de colaboração do PATE decorreu da sua própria estratégia de atuação: equipes interdisciplinares e a disposição das administrações locais durante 8 meses. A permanência das equipes nos Estados criava condições para um trabalho conjunto com o pessoal local o que permitia que a cooperação técnica se efetivasse sob a forma de treinamento em serviço ou “pesquisa em ação”.<sup>27</sup> E a amplitude da colaboração prestada só se tornou possível porque as equipes contavam com pessoal de formação diversa e recebiam a assistência da coordenação do programa, com sede no Centro Regional de Pesquisas Educacionais Prof. Queiros Filho.

A assistência que as equipes de cooperação técnica recebiam da Coordenação do Programa, se processava através de comunicações escritas, envio de livros, bibliografia específica de apoio e sugestões de soluções encontradas em situações semelhantes às que estavam sendo enfrentadas. Fazia parte também do sistema de assessoria às equipes, o estágio obrigatório que o pessoal técnico assistia durante 2 meses por ano, na sede do PATE em São Paulo.

Conforme consta do Relatório 67 do PATE, o objetivo do estágio é “o de preparar cada professor e equipe para as responsabilidades que lhes cabem, de modo que eles se mostrem disponíveis para o exercício de outras atividades — sempre que para isso forem convocados — além daquelas especificamente referentes à sua formação e experiência”.<sup>28</sup> O PATE justificava que essa recomendação era resultante da análise de sua própria atuação mas representava também a experiência da OCDE a propósito de problema semelhante: “Mesmo no que diz respeito à ajuda ao ensino é preciso que a formação dispensada aos técnicos seja adaptada às estruturas administrativas correspondentes às necessidades de cada país em vias de desenvolvimento. A esse respeito admite-se que haveria maior vantagem em fornecer um pessoal administrativo técnico tendo formação geral, antes que um pessoal estreitamente especializado”.<sup>29</sup>

---

dos); Relatórios de Equipes que atuaram em 1965 a 1968 em 10 Estados da Federação — mimeografados e datilografados; São Paulo, CRPE prof. Queiroz Filho.

27. A “pesquisa em ação” é hoje tema explorado nas discussões acadêmicas nas Universidades ou instituições de pesquisa. Embora não definida como estratégia do PATE, seus relatórios de trabalhos desenvolvidos, indicam que ela já estava presente nesse programa.

28. MEC/INEP/CRPE — PATE Relatório 1967..., cit., p. 10.

29. Idem p. 10, citação: “OCDE — Efforts et Politiques d’Aide au

O “estágio” fazia parte, portanto, do sistema de acompanhamento e assessoria às equipes do PATE e se constituía numa oportunidade de estudos, análise crítica e discussão dos trabalhos desenvolvidos durante o ano por todas as equipes visando avaliação e revisões que se fizessem necessárias. Era através dos estágios, realizados em período integral e sob a forma de seminários, palestras, estudos, que se buscava garantir que as equipes técnicas mantivessem um permanente espírito crítico em relação à sua própria atuação. Os estágios veiculavam a filosofia do PATE em relação à ação de cooperação técnica: <sup>30</sup>

- “colaboração sem ingerência”;...
- “incentivar e criar condições para que as administrações estaduais se capacitem, o mais rapidamente possível, para superar, no setor educacional, os efeitos de um longo período de estagnação”;
- realizar “um esforço sistemático de crítica e adaptação de técnicas (...) às situações reais de trabalho e à formação do professorado local (evitando ‘um esforço de assistência técnica altamente especializado’)”.

A crítica a qualquer forma de assistência técnica e ajuda financeira que viesse a se transformar numa ingerência nas administrações locais já estava presente nesse programa que também nasceu nos anos de euforia e fé na “ajuda” internacional. <sup>31</sup> A não-ingerência constituía o princípio fundamental do PATE e era assim conceituado: “A Lei de Diretrizes e Bases definiu que a União dará cooperação aos Estados, na forma de subvenção, financiamento e assistência técnica. Entretanto, é preciso que se assegure na forma de prestação dessa cooperação, que nem a União se demita das responsabilidades que legitimamente lhe cabem, nem sufoque, a título de ajuda, o difícil e insubstituível esforço próprio das administrações estaduais na tarefa de emancipação dos sistemas locais de ensino”.

---

Développement, Examen 1964”.

30. Idem, pp. 1, 6 e 15.

31. E, de fato, o PATE tinha nascido, em 1963, com a ajuda financeira oferecida pelo Estado de São Paulo aos Estados no Norte e Nordeste e inspirado nos Cânones da chamada “Aliança para o Progresso”. Contudo, já em 1965, sob a coordenação do professor José Maria Pires Azanha, o PATE começou a rever a filosofia e a forma de atuação do programa.

E alertava que: “haverá, continuamente, a possibilidade de que a cooperação se transforme numa ingerência, anulando na prática os princípios consagrados na legislação”.<sup>32</sup>

Por isso era fundamental o trabalho de estudo e auto-crítico que se exigia das equipes. Concorriam ainda, para impedir essa ingerência, a organização do PATE e sua forma de atuação. As equipes eram colocadas à disposição das administrações públicas estaduais mas continuavam também subordinadas à Coordenação do Programa e, portanto, ao MEC. Esse ponto era considerado fundamental para o PATE: “A dupla subordinação das equipes — à administração local e à coordenação do programa — tem assegurado na prática o sentido da assistência sem ingerência que é básico na concepção do PATE. Esse ponto, aparentemente irrelevante, e sistematicamente descuidado, inclusive na assistência técnica prestada por agências internacionais, constitui elemento dos mais importantes no balanceamento das atividades do PATE. Porque, como já está amplamente comprovado, uma das maiores dificuldades, à implantação de efetivos sistemas de assistência técnica, encontra-se nos mecanismos de resistência desenvolvidos pelas comunidades ou países assistidos”.<sup>33</sup>

Naqueles anos de busca de um modelo de assistência técnica adaptado às condições e necessidades locais, pode-se dizer que o PATE conseguiu demonstrar a viabilidade de um estilo de assistência que, em 1966, já continha as principais coordenadas para o desenvolvimento de uma política de assistência técnica ao ensino no Brasil. No entanto, dois anos depois, esse programa é interrompido ao mesmo tempo em que o MEC tateia na procura de um caminho, repetindo esquemas de atuação que, ou levavam em conta apenas uma das dimensões do esforço de assistência técnica — como no caso das soluções voltadas para a melhoria qualitativa — ou retornavam às soluções do tipo Comissões de “staff” e de “experts” internacionais como as que aqui chegaram nos anos 50, sob a bandeira do “planejamento como solução para os nossos males”.

Enveredando na linha da retomada da assistência técnica voltada quase exclusivamente para a difusão de métodos, técnicas de ensino e planejamento curricular estão os recen-

---

32. MEC/INEP/CRPE Prof. Queiroz Filho — Programa de Assistência Técnica em Educação — Relatório 1967 — mimeografado, p. 1.

33. Idem p. 15.

tes projetos desenvolvidos pelos Departamentos de ensino primário e médio do MEC (DEF/DEM), sendo que grande parte deles são ou foram executados por órgãos vinculados ao MEC como é o caso do CENAFOR ou em convênio, como é o caso do CIE-E/São Paulo ou da Fundação Getúlio Vargas. Com relação à retomada da linha de missões ou equipes de Experts” encontramos a proposta do CEOSE, que nasceu de um acordo entre o MEC/INEP e a UNESCO. Essa Comissão começou a atuar em 1967 e realizou alguns estudos propondo medidas e planos que jamais foram desengavetados pelas administrações estaduais “contempladas” pela “assistência técnica”.

A extinção do PATE coincide com a queda do INEP. Até então o INEP conseguia influenciar a política educacional quando era responsável pela coordenação e aplicação das verbas do Fundo do Ensino Primário.

Foge aos limites deste trabalho buscar as causas que responderiam pela perda de prestígio do INEP e pela ascensão da chamada Secretaria Executiva do Plano Nacional de Educação que nasceu nesse mesmo momento histórico. É, contudo, importante assinalar que todos os órgãos técnicos do MEC, além do Conselho Federal de Educação faziam parte da chamada Comissão Coordenadora da execução do Plano Nacional de Educação da qual, a Secretaria Executiva, seria então apenas um órgão executor, responsável pela coordenação e administração das verbas dos fundos nacionais de ensino. E é ainda importante assinalar que esse órgão centralizador nasceu no segundo período de arrocho do governo militar.

Hoje, a Secretaria Executiva se responsabiliza pela aplicação de uma soma de recursos superior aos recursos destinados à Secretaria de Ensino de Primeiro e Segundo Graus e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. E possui, direta ou indiretamente subordinado a ela, a execução de projetos que englobam desde construções escolares até aperfeiçoamento de recursos humanos, pesquisas e atividades assistenciais. A Secretaria Executiva é na verdade um Ministério da Educação dentro do Ministério da Educação. No entanto, na recente reforma administrativa do MEC, não se procurou esvaziar a Secretaria Executiva, devolvendo fundos e responsabilidades pela coordenação e execução de projetos de pesquisa, de extensão e melhoria



qualitativa do ensino aos órgãos técnicos do MEC criados especialmente para tal fim, ou seja, o INEP (hoje INPE) e o DEF/DEM (hoje SEPS).

## **A ASSISTÊNCIA TÉCNICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA NA DÉCADA DE 70**

A relação entre desenvolvimento econômico e a educação considerada como um fator de produção já estava definida desde o Plano Decenal 67/76.

O Plano Setorial de Educação e Cultura 72/74 (I PSEC) retoma essa diretriz e estabelece como objetivos prioritários para o período:

- estender a matrícula de 1º grau a 80% das crianças na idade de 7 a 14 anos;
- expandir os programas de treinamento e retreinamento de magistério;
- eliminar o analfabetismo na faixa dos 15 aos 35 anos de idade;
- propiciar terminalidade do ensino de 2º grau, visando a formação de técnicos de nível médio;
- aumentar, com relação ao ensino superior, o atendimento da demanda especialmente nas áreas de: formação técnica, ciências da saúde e formação do magistério; acelerar a reforma universitária; manter a gratuidade do ensino aos alunos "carentes"; criar centros regionais de pós-graduação.<sup>34</sup>

Quando a Lei 5.692/71 — que veio dar grande ênfase à profissionalização — foi publicada, esse I PSEC 72/74 já estava pronto. Será então o Plano Setorial de Educação e Cultura elaborado para o período 75-79 (II PSEC) que virá dar maior ênfase à qualificação profissional, especialmente com relação ao ensino de 2º grau, buscando estreitar os laços entre a escola e a produção.

São os seguintes os objetivos para o período 75/79:<sup>35</sup>

34. MEC — Secretaria Geral — Plano Setorial de Educação e Cultura 72/74 — Brasília, 1971, pp. 25 ss.

35. MEC-SG; "Plano Setorial de Educação 75-79" — Brasília, 1974; 2.ª parte, pp. 1 a 9 (mimeografado).

- estender a matrícula de 1º grau a 100% das crianças na idade de 7 a 14 anos (até 1980);
- eliminar gradativamente o analfabetismo na faixa dos 15 aos 35 anos;
- despertar as vocações desde o nível do ensino fundamental;
- ampliar a oferta de vagas no ensino médio e superior;
- capacitar recursos humanos nos três níveis de ensino, através de cursos e outros mecanismos de aperfeiçoamento, visando melhorar a produtividade do ensino;
- reformular os currículos dos três níveis de ensino;
- promover a integração entre escola e comunidade;
- prestar assistência técnica e financeira ao ensino.

Já a partir do Plano Setorial de Educação e Cultura 72/75 verifica-se uma tendência a uma maior sistematização da ação federal no campo da Assistência Técnica. Ela está incluída nos dois planos nacionais de educação dessa década, sob a forma de projetos a serem desenvolvidos num certo prazo com vistas a subsidiar o esforço das administrações estaduais para o desenvolvimento do ensino. Embora a preocupação com a assistência técnica ao desenvolvimento dos sistemas de ensino já estivesse presente nos programas do MEC da década de 60, ela havia sido desenvolvida assistematicamente e obedecia a diferentes orientações. E, se por um lado, não havia unidade na ação do Ministério da Educação em razão da inexistência de uma política de assistência técnica da União, por outro lado, essa ausência de diretriz não impediu o surgimento de inúmeras experiências e entre elas a do PATE.

Na década de 70, ao contrário, os programas de assistência técnica do MEC obedecem mais de perto às diretrizes educacionais estabelecidas pelo Governo Militar. Em princípio, conforme está definido no PSEC 75/79 a Assistência Técnica terá por finalidade “aperfeiçoar o desempenho dos sistemas de ensino, implicando em uma ação dimensionada para cada sistema, face a diagnósticos que evidenciem as necessidades de cada um em particular”.<sup>36</sup> A ação prevista seria especialmente dirigida para o aperfeiçoamento do planejamento educacional dos Sistemas e para o apoio técnico a todos os órgãos responsáveis pelo ensino a nível estadual. O projeto de assistência técnica, portanto, na forma como es-

36. Idem, 2.º volume, 1.ª parte, p. 422.

tá proposto nos documentos legais, se constituiria num projeto responsável pela coordenação e orientação de toda a ação federal no campo da assistência técnica.

Contudo o projeto de assistência técnica, propriamente dito, se concentrou na assistência técnica ao planejamento — através da atuação junto às equipes estaduais de planejamento — e no apoio à execução dos demais projetos técnicos do MEC. Tais projetos estavam voltados para as seguintes áreas: a melhoria qualitativa do ensino, a formação de recursos humanos para a implantação do ensino médio profissionalizante e a implantação de um sistema de integração entre a escola e a empresa.

Assim, embora os Planos de Educação incluíssem metas importantes como o da extensão da escolaridade fundamental obrigatória, por exemplo, os projetos técnicos do MEC estavam todos comprometidos com a melhoria qualitativa, de um lado e com a vinculação entre a escola e o mercado de trabalho, de outro. Somente uma desconsideração dos problemas fundamentais da educação no Brasil, poderia conduzir — como conduziu — a uma retomada das “soluções” voltadas para a melhoria qualitativa do ensino com acentuadas preocupações metodológicas e tecnicistas.

A rigor, seria inexato falar em retorno às soluções técnico-pedagógicas, porque a política educacional no Brasil sempre esteve comprometida, prioritariamente com a melhoria qualitativa do ensino. Embora essa orientação sempre tenha marcado a atuação do MEC, foi somente a partir de 1967 que ela passou a ser declarada sem constrangimento.

No documento do Ministério do Planejamento que definiu diretrizes políticas para a ação governamental lemos:

“Os estudos realizados demonstraram que a aplicação efetiva dos termos da lei, que preconiza o atendimento universal e gratuito para a população acima de 7 anos, já tem fornecido nível de atendimento quantitativo satisfatório aos candidatos a este ramo de ensino. A imposição fundamental seria, atualmente, a reformulação dos aspectos qualitativos do ensino primário, visando a um aumento de sua produtividade, que traria considerável impulso ao sistema educacional brasileiro”.<sup>37</sup>

37. MEC/SG/ENPLA — Suplemento de Brasília, volume II, 1967 — Diretrizes Políticas e Programas para uma ação governamental no setor educacional — I.P.E.A. — Ministério do Planejamento e Coordenação

Contudo, é preciso assinalar que o próprio Ministério do Planejamento levantou dados no ano seguinte sobre déficit de matrículas no ensino fundamental que serviram de base ao chamado "Projeto Operação-Escola".<sup>38</sup> Os objetivos e justificativa desse projeto foram assim apresentados:

- "A Constituição Federal determina a obrigatoriedade escolar de 7 a 14 anos (...)
- O atraso na educação básica do povo precisa ser recuperada, exigindo planejamento adequado e firme atitude, a fim de transpor para termos da realidade social concreta uma determinação constitucional tida como utópica (...)
- Há muito que o País espera que o Poder Público assuma a responsabilidade de modificar o panorama educacional, demonstrando que está disposto a enfrentar o problema, corajosamente, em todos os seus aspectos. A "Operação-Escola" será a oportunidade de provar que o poder público tem capacidade para resolver uma questão que desafia gerações".<sup>39</sup>

Foi então organizado junto aos Ministérios da Educação e Cultura e do Planejamento e Coordenação Geral, um Grupo de Trabalho incumbido de propor medidas de natureza institucional, técnica e administrativa, destinadas a desencadear a Operação Escola.

O decreto que instituiu esse projeto determinava que fosse prestada assistência técnica aos Estados. A Operação-Escola, portanto, pelos propósitos prioritários que a inspiravam, deveria se constituir numa das metas básicas de todos os programas de assistência técnica dos dois Ministérios, mas, acabou se transformando em um projeto isolado, coordenado pelo Departamento do Ensino Fundamental do MEC. Apesar do PSEC 75/79 dispor sobre o relacionamento direto entre esse projeto e os projetos referentes ao desenvolvimento de novas metodologias, à capacitação de recursos huma-

---

nação Geral, p. 112.

38. Decreto n.º 63.258 de 19-9-68 — Dispõe sobre o projeto especial prioritário do Programa Estratégico para o Desenvolvimento denominado "Operação-Escola".

39. Operação Escola — Projeto Especial Prioritário do Programa Estratégico — Objetivos Gerais e Justificativa — Diário Oficial do Estado da União de 20-9-68 — ANO CVI — n.º 163 — Seção I — Parte I.

nos, à reformulação de currículos e à assistência técnica, pode-se verificar que todos estes projetos mantiveram uma orientação que os desvincula da realidade diagnosticada pela "Operação-Escola". Assim, por exemplo, no projeto "Desenvolvimento de Novas Metodologias aplicáveis ao processo de ensino aprendizagem para o ensino de 1º grau", parte-se da constatação do alto índice de reprovação na 1ª série do 1º grau e declara-se:

"Forçoso é confessar que não se possuem estudos relevantes com indicadores de soluções para o grande problema da alfabetização na 1ª série..."<sup>40</sup> Em seguida à partir de dados, confirma-se a existência de distorções idade-série escolar em todo o ensino de 1º grau e conjetura-se: "Hipóteses diversas podem ser levantadas sobre as causas do problema, desde a entrada tardia na escola até a evasão e repetência no ensino."<sup>41</sup> Para, finalmente, concluir-se que: A solução dos problemas cruciais focalizados — reprovações na 1ª série e regularização do fluxo escolar — requer utilização de novas metodologias, materiais apropriados, treinamento de professores e uma estratégia de administração escolar onde o planejamento das atividades escolares, a nível de estabelecimento de ensino, constitua requisito básico para a eficácia do planejamento global do sistema".<sup>42</sup> E propõe-se, então, como medidas para subsidiar os Estados:

- desenvolvimento de novas metodologias visando um maior rendimento da aprendizagem, a partir de estudos e experiências a serem realizadas em laboratórios de currículos, bem como junto às escolas de rede federal de ensino (2º grau) para posterior implantação nas redes estaduais;
- desenvolvimento de materiais de ensino, inclusive materiais individualizados;
- promoção de estudos e experimentação de processos, técnicas e materiais de ensino para alfabetização;
- treinamento de professores em técnicas de alfabetização;
- desenvolvimento de estudos e modelos de organização e administração escolar.

Percebe-se então que o projeto "Novas Metodologias", na forma como está proposto representa uma regressão na

---

40. MEC/SG — Plano Setorial da Educação e Cultura — Fev. 1974 — 1.ª parte — 1.º volume, p. 136.

41. Idem, p. 145.

42. Idem, p. 145.

identificação das causas reais dos fenômenos apontados (repetência e evasão) e que desemboca na proposição de soluções técnico-metodológicas, por exemplo, do tipo: “qual o melhor método para alfabetizar?”

Sem desconsiderarmos a importância da contribuição metodológica e técnica para a melhoria do ensino, é preciso atribuir a ela um peso correspondente à parcela de contribuição que possa advir da introdução de alterações nessa área. E, evidentemente, não será apenas a “experiência em laboratório pedagógico” que poderá nos dizer qual é o valor real desse peso.

Paralelamente, também a pesquisa educacional dessa década esteve comprometida com uma orientação elitista. Exceção feita às pesquisas que relacionam rendimento escolar e situação sócio-econômica do aluno — mas que também não acrescentam nada ao universo já conhecido — tem faltado aos pesquisadores no Brasil, um maior comprometimento com a realidade. Isto pode implicar, por exemplo, na aceitação de que os alunos podem ser alfabetizados com a “cartilha do ABC” e que os técnicos nas Secretarias de Educação e os diretores e professores nas suas escolas podem planejar muito bem, usando a velha metodologia cabocla de planejamento: “o que fazer, por que, como, quem e quando”. Evidentemente que a renovação metodológica poderá significar um avanço. Mas o ponto fundamental não é esse. A preocupação básica não poderá ser metodológica. O importante é que eles — técnicos e professores — saibam onde querem chegar. Quanto à pesquisa, ela poderá ajudar, se estiver comprometida com essa realidade, buscando descobrir caminhos viáveis; o que significa encontrar uma “tecnologia intermediária”.<sup>43</sup>

Todos os demais projetos do MEC, seja com referência ao ensino de 1º grau, seja com referência ao 2º grau, incluídos no II PSEC estão de maneira geral comprometidos enfaticamente com as soluções do tipo “técnico-metodológicas”. Portanto, deixaremos de fazer referência a eles para passarmos diretamente a considerar as formas de atuação da Assistência Técnica nesta década.

---

43. Embora o conceito de “tecnologia intermediária” seja relativamente recente (vide capítulo II) é preciso assinalar que essa era uma das idéias diretrizes que sustentavam o extinto “Programa de Assistência Técnica à Educação” — PATE.

## **AS FORMAS DE ATUAÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA NA DÉCADA DE 70**

A política de capacitação de professores realizada pelos serviços ou programas do MEC/INEP na década de 60 havia desembocado, já no ano de 1966, na formação de uma "elite" de especialistas orientadores e supervisores, constituída de professores que haviam feito os cursos do INEP ou cursos no exterior. Como ex-bolsistas do MEC/USAID através de entidades como o PABAE e outras, esses novos especialistas voltavam para os seus Estados de origem com um prestígio que lhes garantia, quase sempre, uma função no quadro das Secretarias da Educação.

Se, por um lado dos Serviços de Orientação e Supervisão do ensino primário, que então se organizaram, contribuíram para "remexer" na rotina das secretarias da educação — até então quase que inteiramente voltadas para os aspectos burocráticos da administração do ensino — por outro lado, começava a se intensificar um processo de fragmentação da tarefa educativa. Esse processo se evidencia não apenas pela tendência crescente à criação de novas áreas, cargos ou funções especializadas — orientador, supervisor, programador, planejador etc. — como pela criação de novas disciplinas, serviços ou equipes técnicas. Tal processo se estendeu até as escolas concorrendo para que a educação fosse aos poucos se transformando em "terra de ninguém". Problemas que antes eram da alçada do professor e do diretor de escola, hoje são transferidos para o orientador, para o supervisor ou para serviços especiais criados.

A multiplicação de setores, serviços e equipes técnicas, seja ao nível da administração federal, seja ao nível das secretarias de educação ou escolas, se constitui hoje num dos maiores entraves à organização e desenvolvimento de uma efetiva política de assistência técnica.

Tanto em secretarias da educação quanto em órgãos federais ou vinculados ao MEC não é raro encontrarmos Serviços ou Equipes de Planejamento, Supervisão, Orientação, Currículo, Tecnologia, Programação, Avaliação, Operação etc. etc. etc.

A fragmentação intensa das tarefas parece ter levado o próprio MEC a uma situação de impasse na definição das formas de atuação da Assistência Técnica. Esse impasse po-

derá ser melhor percebido através da análise de dois projetos de assistência técnica:

- o Sub-projeto de Assistência Técnica do Centro de Recursos Humanos João Pinheiro — CRH. JP/DEF/MEC (Plano Setorial de Educação e Cultura 72/74);
- o projeto prioritário de capacitação de Recursos Humanos para o 2º grau do Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para a Formação Profissional — CENAFOR/DEM/MEC (Plano Setorial de Educação e Cultura 75/79).

Os dois projetos visavam a capacitação dos Supervisores Pedagógicos para atuarem como elementos ativadores dos Sistemas Educacionais a nível de 1º e 2º graus. Os supervisores seriam, então, os especialistas responsáveis pela dinamização dos sistemas estaduais de ensino, tendo o currículo escolar como principal instrumento de inovação educacional. Atuariam tanto junto aos demais especialistas das secretarias de Educação como junto às escolas tendo como tarefa a contínua análise do planejamento visando a introdução de inovações necessárias. Seriam responsáveis pela promoção do aperfeiçoamento profissional dos educadores em serviço e deveriam garantir a realização de um trabalho integrado entre professores, administradores e demais especialistas.<sup>44</sup>

Tanto o projeto do DEF/CRHJP referente ao ensino de 1º grau, quanto o projeto do DEM/CENAFOR, referente ao ensino de 2º grau podem ser considerados como propostas de um modelo de assistência técnica. Nos dois casos o modelo incluía a mesma estratégia, ou seja, uma das formas de ação do governo federal no campo da assistência técnica se faria via supervisores de ensino. Essa proposta surgiu em decorrência da Lei 5692/71 que introduziu alterações na organização do ensino de primeiro e segundo graus exigindo que os sistemas de ensino promovessem alterações curriculares. Através do projeto "Assistência Técnica aos Estados, Territórios e Distrito Federal" — PSEC 72/74 — o Ministério da Educação e Cultura partiu para uma programação de assistência técnica às Unidades Federais que incluía a capacitação de recursos humanos das Secretarias Estaduais de Educação para implementarem a reforma do ensino. O De-

44. MEC/DEM — 1.º Seminário de Supervisão Pedagógica — relatório — Caderno 8-D. Brasília — 1976, pp. 87 ss.



partamento de Ensino Fundamental do MEC se propunha a “fazer da Supervisão um mecanismo básico capaz de realizar o acompanhamento, controle e avaliação das novas propostas curriculares a serem implantadas nos diferentes sistemas de ensino de 1º grau”.<sup>45</sup>

Paralelamente, o Departamento de Ensino Médio do MEC através do CENAFOR também passou a atuar junto aos supervisores. A proposta do CENAFOR, para o período 75/79, partia de duas constatações importantes: o surgimento de diversas equipes técnicas junto às Secretarias da Educação e uma indefinição das funções dos diversos especialistas que atuavam a nível de sistema ou de escola, a saber: supervisores, orientadores, administradores, planejadores etc. . .<sup>46</sup> Como resposta a essa situação o CENAFOR apresenta então uma proposta de ação integrada do trabalho dos especialistas em educação, através da organização de modelos de curso para capacitação conjunta de supervisores, orientadores e posteriormente de diretores. Tais modelos previam uma adaptação dos cursos às condições locais e o treinamento de “potenciadores” que deveriam prosseguir o trabalho de capacitação de pessoal junto às Secretarias da Educação.

Considerados como modelos de assistência técnica, as duas propostas — DEF e DEM — apresentavam, portanto, uma estratégia comum, qual seja, a da utilização dos Supervisores como parte do sistema de ação do Governo Federal para promover o desenvolvimento dos Sistemas Estaduais de Ensino. Nos documentos que informam sobre a execução desses projetos vamos encontrar constantes referências às dificuldades da realização de um trabalho integrado, com a participação conjunta de todos os especialistas da educação que atuam a nível de Secretarias ou Escolas. E as soluções apresentadas têm sido, por um lado, a necessidade de especificar funções e regulamentar cargos e, por outro, a necessidade de um constante trabalho de busca dos fundamentos de

---

45. Idem, p. 10.

46. “Em decorrência da falta de especificação das funções desses técnicos, numa fase de transição geradas pelas iniciativas de implantação da reforma, múltiplas dificuldades foram diagnosticadas no desempenho dos papéis desses profissionais que se propunham a trabalhar em equipe. Elio Vieira: “Atuação do CENAFOR na especialização de supervisores pedagógicos para a Escola de Segundo Grau”, in MEC/DEM, op. cit., p. 65.

uma ação integrada e integradora do processo educativo. A primeira solução segue uma direção oposta à da proposta de uma ação integradora.

A tendência crescente à criação de novas funções especializadas estaria, assim, respondendo pelas dificuldades apontadas na execução de projetos de assistência técnica à capacitação de recursos humanos. Essa “repartição” excessiva da ação educativa em todos os níveis encontrou seu fundamento legal na interpretação dada ao artigo 33 da Lei 5.692/71 que dispõe: “A formação de administradores, planejadores, orientadores, inspetores, supervisores e demais especialistas de educação será feita em curso superior de graduação plena ou curta, ou de pós-graduação”.

A proposta de criação de cargos, definição de funções e especificação de áreas de ação e competência dos diversos profissionais-técnicos, por meio de “instrumentos legais”, ganha atualmente espaço em todas as discussões, cursos e conferências, como se essa especificação pudesse servir de garantia ao restabelecimento da unidade do processo educativo.<sup>47</sup>

Ignorando essa já excessiva fragmentação da ação educacional, o próprio Ministério de Educação e Cultura tem contribuído para incrementá-la.

A criação de equipes com tarefas específicas junto às Secretarias da Educação foi proposta pelo MEC como um mecanismo necessário à efetivação da cooperação técnica da União.

A partir de 1972, uma nova categoria de profissionais os “planejadores” — começou então a ganhar prestígio nas Secretarias da Educação, ao lado dos Orientadores e Supervisores que já tinham um status garantido.

A criação das equipes de planejamento nas Secretarias Estaduais se constitui numa tentativa de institucionalizar a Assistência Técnica. Assim, a assistência técnica do MEC ao planejamento educacional se realizaria através da atuação direta (visitas, cursos, seminários etc.) ou indireta (por intermédio de publicações técnicas) da equipe central de planejamento do MEC junto às equipes estaduais de planeja-

---

47. Vide MEC/DEM — 1.º Seminário de Supervisão Pedagógica — regulamentação da profissão do supervisor escolar, p. 88.

mento. Essa ponte visaria garantir a integração entre todos os órgãos e equipes técnicas que interferem no ensino — executando projetos de expansão ou melhoria qualitativa — através de um "planejamento integrado". Contudo, as equipes de planejamento vieram se acrescentar às inúmeras equipes técnicas e serviços especializados já existentes nas Secretarias da Educação. Representando mais uma incisão na já multifragmentada ação educacional, as equipes de planejamento não conseguem garantir a unidade de ação entre todos os serviços e equipes técnicas.

Caberia indagar até que ponto a tendência a responder aos novos problemas que surgem com a criação de disciplinas específicas, funções e serviços especializados não estaria contribuindo para um alijamento do educador do processo educativo. E a própria ênfase nos aspectos metodológicos e tecnológicos do processo educativo seria então apenas uma das extensões dessa perda de unidade da ação.

A fragmentação crescente da ação educativa, que atinge também a formação dos educadores, responderia por grande parte das dificuldades encontradas na execução de projetos de assistência técnica que, por sua vez, também estão veiculando a própria desintegração.<sup>48</sup>

Esse ponto, que consideramos fundamental na análise dos atuais impasses da Assistência Técnica, precisa ser melhor discutido e exige a atenção dos educadores pois uma falsa percepção do problema poderá conduzir — como já está conduzindo — a uma total desintegração do processo educativo, quando breve teremos "planejadores educacionais", "avaliadores pedagógicos", "analistas sistêmicos" e "programadores instrucionais" reivindicando cargos.<sup>49</sup> E, então, o único modelo de assistência técnica viável seria aquele que reconduzisse todos os especialistas às salas de aula.

48. Precisamos buscar as raízes dessa "fragmentação da ação" na análise do trabalho nas sociedades modernas.

49. Não há exagero nessa advertência: Em documento publicado pelo MEC em agosto de 1976 encontramos a seguinte análise dos "questionamentos" que se fazem aos "profissionais da Supervisão e da Avaliação": "No cenário da educação brasileira, Supervisão e Avaliação ainda são entidades relativamente recentes. Por isso mesmo, a relação entre ambas representa um campo aberto à FUTUROLOGIA em EDUCAÇÃO porque quase tudo ainda está por fazer e praticamente tudo pode acontecer" (...) "no caso da relação entre Supervisão e Avaliação optamos por partir dos dilemas fundamentais, com que os profissionais de ambas as áreas se defrontarão

## A EXIGÊNCIA DE UMA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

Arlete Marques da Silva

A política de assistência técnica à educação no Brasil tem sido centrada na melhoria qualitativa do magistério e especialistas. Dado que o educador é o agente do processo educativo, é indiscutível a importância que assumem os programas de formação e capacitação do magistério e demais técnicos. É preciso assinalar, contudo, a fragilidade dessa política de assistência técnica na medida em que ela está vol-

---

36. Todos os dados relativos ao "Programa Empresa" da Fundação CENAFOR foram retirados do texto: Programa Empresa-CENAFOR: 1980 — Programação Aberta.

37. Ainda com referência à participação das empresas nos programas de capacitação profissional — prevista pela Lei 5.692/71 e pelo Parecer 76/75 — pode-se observar que a Lei 6.494 de 7-12-77 que dispôs sobre estágio de estudantes do 2.º grau, isentou a responsabilidade das empresas ao facultar às mesmas a aceitação ou não de estagiários (cf. art. 1.º).

tada exclusivamente para a promoção de cursos, reuniões e encontros visando a melhoria da capacitação dos recursos humanos. Uma avaliação da contribuição efetiva de tais programas para a melhoria do sistema educacional do país exigiria, evidentemente, um trabalho de pesquisa. Pode-se, contudo, argumentar sobre a fragilidade dessa política de assistência técnica se tomarmos como ponto de referência alguns estudos sobre os fatores que levam a uma alteração da força de trabalho.<sup>38</sup>

O trabalhador é o agente possuidor da força de trabalho, e este, sendo energia que se dispende com o uso — ou seja, no trabalho — exige portanto renovação, substituição.

Os autores que estudaram a relação entre desenvolvimento econômico e força de trabalho, apesar de certas divergências conceituais, são unânimes em chamar a atenção para o padrão de vida do trabalhador como importante fator que altera qualitativamente a força de trabalho. Maria J. Villaça, analisando diversas contribuições ao estudo da relação trabalho-força de trabalho e produção, conclui: “para o estudo da força de trabalho, o único critério aceitável é, portanto, o do número de indivíduos em condições de aplicar a sua capacidade de trabalho. (...) Ao colocarmos o indivíduo como unidade de medida da força de trabalho impõe-se, como decorrência lógica, que a medida da força de trabalho é dada (...) pelo padrão de vida o qual indica a que categoria social pertence o indivíduo, e que oportunidade teve ou tem, de melhoria qualitativa da potência que o leva a trabalhar”.<sup>39</sup> A potência da força de trabalho é então explicada por uma série de fatores, entre os quais: estado de nutrição do trabalhador, saúde, resistência à fadiga, estímulos culturais aos quais está exposto, nível de formação etc. Sendo energia que se exaure pelo uso, a potência da força de trabalho precisa ser renovada e ampliada mediante programas de ação que visem interferir sobre todos esses fatores.<sup>40</sup>

---

38. É importante a distinção entre “trabalho” e “força de trabalho” para a qual Marx chamou a atenção: força de trabalho é entendida como energia potencial que leva o homem à ação, ao trabalho. O trabalho, portanto, consiste no uso da força de trabalho e é um dos fatores fundamentais na explicação da produção. No sistema capitalista o trabalhador vende a sua força de trabalho.

39. Villaça, Maria J. — “A Força de Trabalho no Brasil” — Editora Pioneira Ltda. e Editora USP — São Paulo, 1967, pp. 37 e 39.

40. Contudo, como vimos nos capítulos II e III, os Planos de Desenvolvimento Econômico e Social não dedicaram muita atenção à aná-

Padrões de saúde, higiene, alimentação, escala de preferências de consumo diverso, inclusive lazer e cultura, bem como interesse pela própria qualificação profissional decorrem das possibilidades “financeiras” que o trabalhador tem de poder adquirir tais produtos. Ora, se considerarmos que é o salário recebido que define o nível de vida da grande maioria do povo brasileiro, a política salarial do governo adquire então uma importância fundamental. E, considerando que nas sociedades capitalistas o trabalhador vende a sua força de trabalho ao patrão, surge então a necessidade de uma legislação trabalhista que regulamente o seu uso: número de horas de trabalho que o trabalhador pode fazer sem exaustão conforme o tipo de tarefa que realiza, e outros aspectos tais como férias, descanso semanal remunerado etc. Todos esses aspectos são condições importantes que levam a uma melhoria qualitativa da força de trabalho, na medida em que evitam um “desgaste” da mesma, regulamentando o seu uso.

Uma política de qualificação de recursos humanos é, portanto, inseparável de uma política salarial e exige uma legislação trabalhista. Por isso, não se pode propor um programa de qualificação de recursos humanos desvinculado de um programa de valorização geral do trabalhador. Quando isso ocorre, as avaliações acabam demonstrando um grande desperdício de recursos. Ora, tais considerações são válidas também ao considerarmos a política de assistência técnica para a melhoria dos Recursos Humanos em Educação. Contudo, como regra geral no Brasil, a política de qualificação de recursos humanos não tem levado em conta aspectos como legislação trabalhista, incluindo-se política salarial. As conquistas que se fazem nestes dois aspectos sempre foram o resultado de uma ação que se realiza fora do âmbito dos órgãos federais e estaduais responsáveis pela administração e desenvolvimento do ensino. No Estado de São Paulo, por exemplo, a garantia de inúmeros direitos trabalhistas do

---

lise das condições da força de trabalho e ao conseqüente estabelecimento de metas visando especificamente a melhoria dos níveis de vida dos trabalhadores. Com a revisão, em 1949, do Plano Salte — que evidenciava uma especial preocupação com as condições de vida, saúde e trabalho do povo brasileiro — foi sendo esquecida uma das dimensões essenciais do esforço pelo desenvolvimento econômico e social do país, ou seja, a melhoria do potencial da força de trabalho. Esse fato ficou comprovado pela análise que fizemos da política agrícola e da relação entre salários pagos aos trabalhadores e custo da dieta alimentar mínima.

magistério de 1º e 2º graus, embora “previstos” no Código Legal, só são aplicados pela administração estadual de ensino mediante mandado de segurança individualmente impetrado pelos professores interessados em fazer valer seus direitos.<sup>41</sup>

A análise das condições reais de trabalho do Magistério brasileiro de 1º e 2º graus é tarefa prioritária que ainda está por ser feita. Os especialistas em “análise sistêmica” aplicada ao planejamento educacional sempre omitiram, na análise dos *inputs*, o levantamento da situação da força de trabalho-magistério no Brasil. Ora, que condições físicas e psíquicas pode ter um professor para melhorar sua própria capacitação se recebe um salário insuficiente para cobrir suas despesas com manutenção alimentar, transporte e aluguel, que vive intranquilo em relação à sua situação funcional, que está permanentemente fatigado após 40 horas-aulas de trabalho em classes com 40 ou mais alunos e em escolas que apresentam inúmeros problemas ambientais (ruído etc.) e que ainda vem sendo sufocado por uma “orientação técnica” que muitas das vezes mais o confunde do que o esclarece?

A valorização do magistério se apresenta, pois, como uma das exigências prioritárias de uma política de desenvolvimento da educação no Brasil. E trata-se, essencialmente, da valorização do magistério: se considerarmos os salários pagos aos docentes como um dos índices dessa política veremos a grande distância que os separa dos técnicos.<sup>42</sup>

É preciso ainda considerar que, uma política de valorização do magistério brasileiro, supõe muito mais do que uma valorização salarial, ou do que uma regulamentação trabalhista em geral. Uma política de valorização exige que os executores por excelência da ação educacional — os profes-

---

41. Apenas como exemplo citamos o seguinte dado: a assessoria jurídica da APEOESP (Associação dos Professores de Ensino do Estado de São Paulo) havia protocolado, no ano de 1979, 12.000 processos de mandados de segurança impetrados contra o Sr. Secretário da Educação do Estado, pelos professores.

42. Relembramos, apenas para citar um dado, pois como dissemos, o estudo das condições da força de trabalho-magistério ainda está por ser feito, que o II Plano Setorial de Educação e Cultura (75/79) consumiu Cr\$ 1.332.200.000,00 apenas no projeto “Treinamento, aperfeiçoamento e enquadramento de pessoal do MEC”, enquanto o projeto “Capacitação de Recursos Humanos” (destinado a programas de aperfeiçoamento de pessoal docente e técnico) consumiu apenas Cr\$ 683.150.000,00.

sores — encontrem lugar para participarem da elaboração e avaliação de projetos que visam interferir sobre sua própria atuação. No entanto, muito raramente os professores encontram oportunidade de participação e avaliação de toda a ação administrativa e técnica das Secretarias de Educação e do Ministério da Educação e Cultura. Muito excepcionalmente um professor, que atua na rede de ensino de 1º e 2º graus em qualquer Estado da Federação, é chamado a integrar uma equipe de técnicos e especialistas do Ministério da Educação e Cultura para definição de projetos de assistência técnica.

Argumentamos que, grande parte das distorções que apontamos em projetos de assistência técnica do Ministério da Educação e Cultura, são o resultado de uma visão parcializante e fragmentária do especialista que, ocupando cargos técnicos de cúpula durante muitos anos, acaba por perder a noção da realidade concreta na qual pretende interferir. Entendemos, pois, que somente uma política de valorização do magistério brasileiro — no sentido amplo que demos ao termo “valorização” — poderá permitir a superação de uma proposta de assistência técnica, inspirada nos modelos da primeira metade do século XX e que importou não apenas toda uma literatura educacional sem que nenhuma análise crítica a essa produção fosse feita, como importou a própria linguagem dos *feedbacks* em desconsideração às possibilidades de criação de um novo modelo de Assistência Técnica para a nossa realidade.

### UM MODELO PARA A ASSISTÊNCIA TÉCNICA?

— *Voulez-vous me dire, s'il vous plait, quelle direction je dois prendre?*

— *Cela dépend, dans une large mesure, répond le chat, de là où vous voulez aller.*

(Alice au Pays des Merveilles)

Colocar a questão sobre que modelo de Assistência Técnica à Educação adotar, é trazer de volta a questão do método ou, mais precisamente, a discussão sobre as relações entre *problemas de conhecimento* e *problemas práticos*, cuja solução requer a opção por determinado curso de ação.<sup>43</sup>

---

43. Vide Capítulo I onde tratamos da questão da metodologia, que aqui retomaremos apenas de passagem, nas suas implicações com a proposta de um modelo de assistência técnica.



Nos últimos anos, estamos assistindo à ascensão de uma nova temática no campo das ciências sociais: a *pesquisa aplicada*. Organismos internacionais recomendam e dão prioridade à aplicação de recursos em projetos de *pesquisa aplicada* e a justificativa geralmente apresentada é a de que esse tipo de pesquisa contribui mais diretamente para a solução dos problemas sociais.

No campo da educação começa a ser mais freqüente a referência à *pesquisa em ação*, inclusive como sendo um mecanismo eficiente a ser utilizado em programas de capacitação de recursos humanos.<sup>44</sup>

A consideração do significado dessas propostas exigiria, contudo, que retomássemos alguns pontos básicos da discussão sobre as relações entre a ciência e a ação ou entre *problemas de conhecimento* e *problemas práticos*.

Sem nos determos demasiadamente no tema — que foi especificamente tratado no Capítulo II — abordaremos contudo, alguns aspectos importantes e que são imprescindíveis para uma melhor compreensão dos alcances e limites de tais propostas.

Num estudo sobre a influência da pesquisa na prática educacional, F. Kerlinger, argumenta que “a pesquisa científica nunca teve o propósito de resolver problemas humanos ou sociais, nem de interferir na tomada de decisões e na ação”.<sup>45</sup>

Evidentemente o argumento não nega a influência das descobertas científicas na maneira como o homem e as sociedades vêm organizando as suas vidas. O que o autor explicita é que a solução de um *problema de pesquisa* e a solução de um *problema de ação* constituem dois níveis diferentes de discurso.<sup>46</sup> A solução de um problema de pesquisa se resolve pelo estabelecimento de relações especiais entre dois ou mais fenômenos. Neste nível, o que se busca é a solução para um problema de conhecimento e a hipótese aparece então como uma resposta provisória a ser confirmada ou rejeitada pela experimentação. Isso é válido tanto para

---

44. No Brasil, ver sobre o tema: Saul, A. M. — Modelo de Pesquisa em Ação Aplicado ao Treinamento de Professores — PUC/SP — 1971.

45. Kerlinger, Fred N. — “The Influence of Research on Education Practice”, in *Educational Research*, v. 6 — n.º 3, set. 1977, p. 6.

46. Kerlinger, Fred N. — op. cit., p. 6.

a pesquisa básica quanto para a aplicada, pois a lógica do processo científico é a mesma nos dois casos.<sup>47</sup>

Quanto ao propósito da pesquisa aplicada de ajudar na tomada de decisões sobre problemas da prática pedagógica, Kerlinger explicita que os problemas para os quais a pesquisa aplicada encontra soluções são sempre manifestações particulares e específicas de fenômenos muito mais complexos que estão por trás da prática educacional.<sup>48</sup>

A contribuição da pesquisa aplicada para a solução de problemas educacionais, portanto, seria limitada não apenas porque o estabelecimento das relações principais — que explicariam os problemas que aparecem ao nível da prática educacional — está para além do seu âmbito de ação mas, fundamentalmente, porque o propósito da pesquisa científica é dar resposta a *problemas de conhecimento* e não a *problemas práticos*.<sup>49</sup>

A solução de um *problema de ação* aparece, assim, como uma questão que ultrapassa a questão de encontrar respostas a problemas de conhecimento da realidade. Trata-se,

---

47. Ambas estudam a relação: se y, então x.

48. Há duas formas de concluir a pesquisa: a experimental e a *post-facto*. No primeiro modelo, o pesquisador manipula as variáveis independentes podendo fazer distribuição ao acaso. No segundo modelo as variáveis independentes já ocorreram e não podem ser diretamente manipuladas pelo pesquisador. É o caso, por exemplo, do estudo da privação cultural (variável independente) sobre a escolaridade (variável dependente). Como o pesquisador não pode distribuir as crianças ao acaso em dois grupos e empobrecer culturalmente um desses grupos, enquanto privilegia culturalmente o outro, o que ele faz é comparar o rendimento escolar de crianças marginalizadas ou não culturalmente. Se ocorrer uma variação conjunta de y (variável dependente = realização escola) e x (variável dependente = privação cultural) então o pesquisador pode estabelecer a relação "se x então y", ou seja, se houver privação cultural haverá menor aproveitamento escolar.

Tanto na pesquisa básica como na aplicada, e qualquer que seja o modelo utilizado (experimental ou *post-facto*), o que se busca é o estabelecimento de relações entre variáveis. A pesquisa aplicada em educação parte sempre de relações fundamentais já definidas e procura estabelecer novas relações do tipo: qual — entre dois métodos dados — é mais eficiente para alfabetizar crianças marginalizadas culturalmente?

Quais são as atitudes dos professores que reforçam ou não as dificuldades dessas crianças?

49. Pelas razões expostas o autor defende a tese, no artigo citado, de que a pesquisa básica é mais importante do que a aplicada no seu efeito potencial na educação". — idem p. 5.

a rigor, de um "outro nível de discurso", como coloca Kerlinger e "seria irrealista perguntar que espécie de pesquisa científica produzirá tal ou qual resultado educacional" (...) É o povo que toma decisões e resolve problemas. Naturalmente, os resultados da pesquisa podem sugerir que se fizermos desta ou daquela maneira seremos mais felizes. Mas, isso é tudo".<sup>50</sup>

Qual seria então o lugar a ser ocupado pelo procedimento chamado "pesquisa em ação"?

Esta metodologia aparece como uma proposta alternativa aos modelos de treinamento de professores centrado em informações teóricas, cuja avaliação tem mostrado sua improdutividade.<sup>51</sup>

O procedimento chamado "pesquisa em ação" surge, então, como um método de trabalho que pretende envolver os professores na busca de soluções para os problemas que se apresentam na prática pedagógica, através de um trabalho conjunto entre professores e "especialistas pesquisadores". Aqui, as "hipóteses" levantadas são apresentadas como "hipóteses em ação", isto é, tentativas de solução para um problema, contrapondo-se assim ao significado de hipóteses como sendo, essencialmente, "tentativas de explicação para um fenômeno".<sup>52</sup> Ora, a hipótese no caso da *pesquisa em ação*, não visa então o estabelecimento de relações entre variáveis — que é o propósito da pesquisa científica — mas representa uma tomada de decisão por um determinado curso de ação. A chamada *pesquisa em ação*, portanto, não se constitui num particular procedimento da pesquisa científica pois não atende à lógica do discurso científico cujo propósito básico é a teoria e não a ação.<sup>53</sup>

50. Kerlinger, F. N. — op. cit., p. 7.

51. Morse e Wingo comparando as práticas de sala de aula de professores, com as suas crenças educacionais concluíram que há uma distância de pelo menos 25 anos entre a teoria e a prática pedagógica revelando a não-suficiência de discutir propostas teóricas com os professores para levá-los a alterarem as formas como vêm conduzindo o ensino em suas classes; vide Morse e Wingo — *Leituras de Psicologia Educacional* — Editora Nacional — São Paulo.

52. Conceituação dada por Corey e Fleming e utilizada por Saul, A. M. — "Modelo de Pesquisa em Ação Aplicada ao Treinamento de Professores" — PUC/SP — 1971.

53. "Uma teoria se constitui numa visão sistemática de um fenômeno pela especificação de relações entre variáveis, com o propósito de explicar e predizer o fenômeno. (...) A ciência, portanto, não

O que é então a *Pesquisa em Ação* senão uma proposta de assistência técnica aplicável ao nível da prática pedagógica?

Pelos seus propósitos básicos, ou seja, envolvimento dos executores da ação pedagógica no processo de busca de respostas mais apropriadas para problemas práticos, a *pesquisa em ação* deve significar apenas a proposta de uma linha de atuação para projetos de assistência técnica que visam interferir sobre as “variáveis educacionais”. Sua área de interferência estaria portanto limitada a projetos tais como: reformulação de currículos e programas escolares, revisão de conteúdo de manuais e livros didáticos, ensaio de novas metodologias e técnicas de ensino e, por excelência, programas de capacitação de professores e especialistas visando o melhor desempenho de suas funções.

A “pesquisa em ação” pode então ser considerada como uma forma de assistência técnica onde o “pesquisador” — ou seja, o “assessor técnico” — está continuamente trabalhando no laboratório vivo que é a escola, a sala de aula e as Secretarias Estaduais de Educação, procurando ajudar os professores e os especialistas a encontrarem melhores respostas aos problemas que surgem no desempenho de suas tarefas.<sup>54</sup> A aceitação de uma proposta como essa exigiria, inevitavelmente, uma alteração nas formas de atuação utilizadas pelo Ministério da Educação e Cultura e órgãos vinculados e implicaria na ida e maior permanência dos técnicos-especialistas junto às Secretarias Estaduais de Educação e Escolas da Rede Pública.

Embora uma tal proposta apresente a vantagem de aproximar o assessor-especialista daqueles que são os responsáveis mais diretos pela ação educacional, evidentemente ela possui os mesmos limites que discutimos ao tratarmos dos alcances e limites da *pesquisa aplicada*, na medida em que os problemas para os quais ela encontra soluções são sempre manifestações particulares e específicas de fenômenos muito mais complexos que estão por trás da prática educacional.

---

tem realmente outro propósito que teorizar, ou seja, compreender e explicar”, in Kerlinger — “The Influence... op. cit., p. 5). Ver também Azanha, J. M. “Experientação Educacional, op. cit.

54. Esse foi o modelo de Assistência Técnica proposto pelo PATE (Programa de Assistência Técnica à Educação, do INEP) na década de 60.

Assim, por exemplo, partindo do conhecimento de que a "marginalidade cultural" interfere no aproveitamento escolar do aluno, pode-se tentar "minimizar" os efeitos daquela privação tentando-se trabalhar mais determinados conteúdos com as crianças "carentes", bem como introduzir métodos e técnicas mais apropriadas ou tentar alterar as expectativas e atitudes dos professores em relação a tais crianças.

Mas, evidentemente, a alteração de variáveis do tipo "marginalização cultural" depende de uma tomada de decisão que ultrapassa o âmbito da prática pedagógica. E o mesmo raciocínio se aplica para questões gerais ligadas ao planejamento da expansão e melhoria dos sistemas de ensino. Sobre isso, Richard Jolly escreveu: "o ponto comum das metodologias de planificação é a hipótese que a mudança em educação é habitualmente iniciada pelo 'corpo instituído' que tem a responsabilidade administrativa do sistema escolar, ou seja, pelo governo, pelo Ministério da Educação ou pelas agências responsáveis. É muito raro se encontrar na literatura a idéia de que a mudança é freqüentemente iniciada por uma combinação de pressões dos estudantes, dos professores, dos pais, dos políticos e, somente por reação, ela é orientada (e inadequadamente!) ou controlada pelo Ministério da Educação e por outros setores da burocracia governamental".<sup>55</sup>

---

55. Jolly, Richard, The Judo Trick, in Hallack J. A., op. cit., p. 127.

## CONCLUSÃO

Em 1961 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional definiu a competência dos Estados para organizarem e administrarem os seus próprios Sistemas de Ensino. Ao mesmo tempo em que a lei estabelecia esse "princípio de autonomia" ela atribuía ao Governo Federal a responsabilidade de assistência técnica e financeira aos Estados nos seus esforços de emancipação e desenvolvimento dos Sistemas de Ensino. A partir de então, a ação federal visando essa cooperação técnica adquiriu maior importância.

Nosso objetivo foi o de contribuir para a análise desse trabalho de assistência técnica realizado pela União, durante um período de 15 anos (1964 a 1979). Para tanto, reunimos uma certa documentação que, embora incompleta, nos permitiu traçar o histórico do caminho percorrido pelo Ministério da Educação e Cultura, no seu esforço de colaborar com os Estados para o desenvolvimento do Ensino. Ao lado dessa documentação oficial, também nos ajudaram os dados que pessoalmente pudemos reunir a partir de nossa própria atuação descontínua junto às administrações Estaduais e Federais de Educação em serviços de assessoria técnica.

O dado inicial que despertou nosso interesse pela análise sistemática da ação federal foi a constatação que fizemos, ao voltarmos a colaborar com o Ministério da Educação e Cultura no ano de 1975, da retomada, por esse órgão, de programas e formas de atuação que já vinham se mostrando inadequadas desde a década de 60. As ações inadequadas que mais particularmente nos interessaram esta-

vam todas ligadas a projetos de capacitação de Recursos Humanos para a Educação pois, através destes, buscava-se “orientar” e “reorientar” os sistemas de ensino, visando ajustá-los, em todos os seus aspectos às exigências do desenvolvimento econômico brasileiro.

Fomos então buscar as raízes do gradual ajustamento do projeto educacional ao projeto político-capitalista, nos planos nacionais de desenvolvimento econômico elaborados na primeira metade do século XX sob a assessoria de especialistas americanos (Missão Cooke, Missão Abbink, Comissão Mista Brasil-EUA, Aliança para o Progresso, Ponto IV).

Com o acordo MEC/USAID firmado em 1966 e com o suporte legal trazido pela Lei 5.692/71 foram criadas as condições institucionais para que a ideologia da profissionalização fosse divulgada a todo o sistema educacional — atingindo especialmente o 2º e 3º graus mas com repercussões no ensino supletivo e de 1º grau — de forma a adequá-lo ao modelo de desenvolvimento econômico brasileiro.

Como para o “modelo desenvolvimentista” — o do desenvolvimento dependente — o subdesenvolvimento é explicado em função de carência de tecnologia, todo o sistema educacional foi orientado para a “qualificação” da mão-de-obra que, “em tese”, o sistema econômico exigia. A ação federal visará, a partir de então, “qualificar tecnicamente” os recursos humanos mais diretamente responsáveis pela execução do projeto educacional, quais sejam: especialistas ocupantes de cargos de coordenação executiva como o supervisor escolar, o orientador, o diretor de escola, além dos professores de disciplinas da área técnica-profissionalizante. Explicava-se, assim, a ênfase dada pelos programas de assistência técnica a aspectos como divulgação de metodologias e tecnologias educacionais seja a nível de planejamento dos sistemas Estaduais de Educação, seja a nível de sala de aula.

Nesses 15 anos, os programas de “treinamento” de pessoal do ensino deram ênfase, com raras exceções, à distribuição de metodologias e tecnologia de importação e, geralmente, com preocupações “preciosistas” em relação a detalhes técnicos. Todo um aparato educacional importado que vai desde a “engenharia sistêmica” aplicada ao planejamento governamental da educação, até as inúmeras técnicas de “tra-

balho e mgrupo”, sob influência de uma teoria da não-diretividade”, que desloca a atenção da relação escola-sociedade para a relação professor-aluno, são exemplos típicos dessa linha de atuação.

Uma “fé” no poder do planejamento “racional” para construir a sociedade democrática sustentava essa estratégia de ação. O questionamento do “para onde estamos indo” ou “que direção estamos tomando” passam a ser problemas menores enquanto as técnicas de planejamento, a metodologia, os recursos didáticos, os “multimeios” adquirem ares de seriedade maior. Aquelas questões quando aparecem são logo soterradas com o tema-resposta: “Educação... para o desenvolvimento”. Os educadores “cumprem instruções” e o debate sobre a política educacional nas suas vinculações com a política econômica do governo nunca encontra espaço no discurso pedagógico veiculado pela Assistência Técnica, a não ser dentro de estreitos limites e para traçar um quadro geral que algumas palavras mágicas ajudam a compor: “profissionalização”, “mão-de-obra”, “mercado de trabalho”, “adequação curricular”, “desenvolvimento”...

Partimos então da análise crítica do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro como condição imprescindível à compreensão e análise da ação federal no campo da Assistência Técnica ao desenvolvimento da Educação. Essa análise prévia do modelo de desenvolvimento brasileiro nos permitiu abordar o problema da Assistência Técnica não apenas quanto às formas ou mecanismos pelos quais a União realiza o trabalho de cooperar com os Estados em matéria de Educação mas, sobretudo, quanto aos conteúdos que são veiculados por essa ação federal visando reorientar os Sistemas Educacionais de Ensino de acordo com os alvos e interesses do projeto político.

A partir de uma abordagem crítica que nos conduz à compreensão dos “limites do planejamento em situações históricas concretas”, buscamos, então, analisar o planejamento educacional no Brasil incluindo a utilização que se fez de certas técnicas como a “análise sistêmica”.<sup>1</sup> Tal análise crí-

---

1. Evidentemente tais limites não são inerentes “à natureza do planejamento, como pensavam os liberais de antes da Segunda Grande Guerra. (...) São questões políticas que marcam as condições de êxito e os limites do planejamento em situações históricas concre-



tica nos permitiu explicar a visão fragmentária da educação que aparece em diversos documentos e manuais de orientação técnica do Ministério da Educação e Cultura, publicados na década de 70.

A “distorção metodológica” é o exemplo típico de uma abordagem fragmentária da educação que supervaloriza a contribuição do método para a solução dos problemas sociais, ignorando que, o que dá significado à inovação tecnológica é o objetivo social que ela persegue. A ruptura forma/conteúdo na abordagem do problema educacional decorre dessa visão fragmentária que o especialista tem da realidade social quando é um grande conhecedor de modernas técnicas de planejamento sem o embasamento de uma profunda compreensão dos problemas brasileiros.<sup>2</sup>

Uma abordagem tecnicista e fragmentária da educação, tomada isoladamente, sem o questionamento do processo político e econômico brasileiro marcou a orientação de todos os programas de assistência técnica do período que analisamos até o ano de 1977, quando as pressões da sociedade civil sobre o governo se tornaram incontornáveis exigindo uma “abertura” à crítica.

A partir de então, as exigências que estão sendo feitas pela sociedade civil indicam a necessidade urgente de revisão da política educacional brasileira.

---

tas. (...) Como intelectual e cidadão o planejador não pode eximir-se de colocá-las e mostrar que a falácia do tecnocratismo, quando as desqualifica por não serem “questões técnicas”, não faz mais que encobrir os problemas políticos subjacentes a qualquer planejamento”. Cardoso, F. H., “Aspectos políticos do planejamento”, in Planejamento no Brasil, op. cit., p. 184.

2. Em janeiro de 1979 foi solicitado aos participantes do Encontro de Educadores do Projeto Integração Escola-Empresa (CENAFOR-SP) que fizessem um levantamento em 10 livrarias de São Paulo dos livros que consideravam mais importantes para o desenvolvimento do seu trabalho. Com raras exceções, quase todos os 60 participantes do Encontro (especialistas vinculados às Secretarias de Educação de todo o Brasil) escolheram obras de Educação e, em geral, relativas a métodos e técnicas de ensino e planejamento. No entanto, a produção no Brasil no campo da literatura, da história, as análises econômicas e políticas e mesmo o noticiário nacional e internacional fornecem hoje pistas mais seguras para a ação educacional do que grande parte da literatura educacional existente, centrada em questões metodológicas.

As pressões pela ampliação das oportunidades educacionais, o grande aumento do número de jovens que migram para as cidades e estão às portas do mercado de trabalho, a crescente insatisfação dos professores com suas condições de trabalho são algumas das inúmeras manifestações que já não podem ser ignoradas ao se definir as prioridades no campo da cooperação financeira e técnica da União. Evidentemente, tais questões estão muito além das limitadas questões técnico-pedagógicas que marcaram a atuação federal de todos os órgãos que trabalharam no campo da assistência técnica no período 64 a 79. Se tais problemas não serão resolvidos dentro da "esfera de competência" e atuação de tais órgãos, eles já não podem, contudo, ser ignorados.<sup>3</sup>

O conceito de "desenvolvimento endógeno", que introduzimos como princípio norteador de uma política educacional que leve em conta as necessidades e potencialidades do país, cumpriu a função de "referencial analítico" imprescindível para a investigação da ação federal no campo da assistência técnica. Essa análise, apenas a iniciamos, ao evidenciarmos algumas das formas assumidas por modelos de assistência técnica "predadores" como consideramos todos os programas apoiados num modelo de desenvolvimento dependente ou colonialista e que contribuem para a perpetuação das desigualdades sociais.

Para que o princípio da autonomia dos Sistemas Estaduais de Ensino não seja desrespeitado em nome de uma "cooperação Técnica" da União e para que as Administrações Estaduais de Ensino sejam realmente ajudadas nos seus esforços de desenvolvimento da educação torna-se, portanto, necessário rever os conteúdos e as formas de ação dos programas de assistência técnica.

Finalmente, introduzimos a proposta e discussão do procedimento chamado "pesquisa em ação" com dois objetivos: por um lado para retomar a questão da viabilidade de projetos de ação e, por outro lado, como um modelo referencial que poderá ajudar na busca de novas estratégias de ação no campo da assistência técnica. Uma assessoria do tipo "missão de experts" ou encontros e reuniões esporádicas de técnicos de órgãos da cúpula com o pessoal das Administrações Estaduais repete, inevitavelmente, o modelo colonizador de Assistência Técnica, se constituindo em "ingerência" em no-

3. Relembramos duas decisões fundamentais tomadas pelo MEC e que evidenciam que as pressões da sociedade civil exigem a reorientação da política educacional: o reestudo dos projetos de "Integração Escola-Empresa" e "Habilitações Básicas" que até então vinham sendo desenvolvidos respectivamente pelo CIEE/SP e pela Fundação Getúlio Vargas.

me de uma “cooperação técnica”.<sup>4</sup>

Da análise crítica a tais modelos colonialistas, que importam pseudo-soluções para os nossos problemas, levantamos alguns pontos fundamentais a serem considerados na revisão dos programas de assistência técnica à educação no Brasil:

- prioridade a projetos de extensão da escolaridade obrigatória;
- ensino voltado para problemas vitais do homem brasileiro;
- valorização do magistério;
- captação e melhor distribuição de recursos financeiros;
- envolvimento de professores, diretores e especialistas das administrações locais em busca de soluções, o que exige uma revisão nas estratégias de ação, visando uma efetiva cooperação técnica para a emancipação das Administrações Estaduais de ensino;

Concluimos, portanto, que a ação no campo da Assistência Técnica à Educação vem sendo realizada sob a influência de modelos e modismos importados e que não atendem às exigências da nossa realidade educacional.<sup>5</sup> E somente a partir de uma teoria do desenvolvimento que leve em conta as aspirações e necessidades vitais do homem brasileiro, poder-se-á rever o projeto de Assistência Técnica à Educação. O princípio do desenvolvimento endógeno poderá ajudar na elaboração de um modelo de Assistência Técnica para o Brasil, na medida em que exige a descoberta de um “que fazer” e “como fazer” fundamentados numa compreensão dos problemas brasileiros, seu povo, sua cultura.

4. Essa Assistência Técnica “à distância”, esporádica, do tipo “missão assessora”, não permite um maior conhecimento dos diferentes problemas apresentados pelas administrações Estaduais de ensino pois não expõe o especialista a um contato direto com a realidade na qual ele irá interferir. Nem se diga que os educadores vinculados a Universidades ou pesquisadores escapam a essa “perda do sentido de realidade”. Acadêmicos convidados a colaborar em projetos de assistência técnica, no Brasil, não conseguem se desfazer de “vícios elitistas de linguagem” e querem transferir mesmo para o magistério leigo do Norte ou Nordeste, os temas em moda nas Universidades brasileiras, dentro de uma “linguagem padrão” ou “linguagem status”: “processo dialético”, “práxis”, “bloco histórico”, “hegemonia”...

5. Chamamos a atenção para as duas experiências que destacamos como sendo importantes tentativas de superação de tais modelos, a saber: o PATE (Programa de Assistência Técnica à Educação do INEP, da década de 60) e o Programa de Capacitação de Recursos Humanos do CENAFOR (MEC, década de 70). Vide Capítulo IV.

Poderíamos dizer que os dois modelos se complementariam na medida em que o PATE desenvolveu um importante estilo de atuação, até hoje inédito e que foi abandonado, enquanto que o CENAFOR trabalhou mais ao nível da revisão de conteúdos.

