

CAPÍTULO I

A ASSISTÊNCIA TÉCNICA A EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM PROBLEMA EPISTEMOLÓGICO OU UM PROBLEMA PRÁTICO?

Arlete Marques da Silva

No Brasil, a responsabilidade da União de cooperar técnica e financeiramente para o desenvolvimento dos sistemas Estaduais de Ensino está definida na Constituição Federal. Com a Lei 4.024 de 20-12-61 que definiu diretrizes e bases para a Educação Nacional, os Estados brasileiros passaram a ter autonomia para organizarem e administrarem seus próprios Sistemas Estaduais de Ensino. Em consequência, foi ampliada a responsabilidade do Governo Federal de cooperar técnica e financeiramente para o desenvolvimento da Educação nos Estados.

A partir de então, está sempre presente na legislação posterior e nos Planos Nacionais de Educação a declaração de intenções da União em prestar assistência financeira e técnica para o desenvolvimento dos sistemas de ensino. Contudo, nos documentos legais e técnicos encontraremos sempre a preocupação com definição de uma política de assistência financeira não ficando nunca claramente definida uma política de assistência técnica que dê unidade à ação federal no estabelecimento de objetivos, prioridades e formas de atuação. Em consequência, não podemos dizer que exista um Programa Federal de Assistência Técnica à Educação. O que existe são diversas experiências no campo da Assistência

Técnica que vêm sendo desenvolvidas pelo Ministério da Educação e Cultura ou Instituições direta ou indiretamente a ele vinculadas. No período de 1964 a 1979 foram então executadas diversas propostas de assistência técnica, às vezes com orientação idêntica, às vezes com orientações divergentes. Iremos sempre nos referir, então, a "programas de assistência técnica à educação".

Abrangendo um período de 15 anos (1964 a 1979) serão então analisados alguns programas de assistência técnica desenvolvidos pelos seguintes órgãos do Ministério da Educação e Cultura (MEC) ou instituições a ele vinculadas:

INEP — Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos

DEF — Departamento de Ensino Fundamental

DEM — Departamento de Ensino Médio

CIEE/SP — Centro de Integração Escola Empresa (vinculação com o MEC através de convênio)

CENAFOR — Fundação Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para a Formação Profissional

Todos esses órgãos relacionados atuam ou atuaram no campo da assistência técnica à educação, executando projetos previstos nos Planos Nacionais de Educação. Tais projetos são desenvolvidos com recursos provenientes do Orçamento Federal ou de fundos de organismos internacionais como a USAID e BIRD.

As propostas de assistência técnica apresentadas em geral são bastante abrangentes, visando interferir em várias dimensões do processo educativo. Entre outros, citamos os seguintes aspectos que estão quase sempre presentes:

- treinamento e capacitação de professores
- treinamento e capacitação de especialistas que atuam a nível de escolas ou de Secretarias Estaduais de Educação (Inspetores, Supervisores, Orientadores Educacionais, Diretores de Escolas)
- revisão de currículos e conteúdos programáticos
- introdução de novos métodos, técnicas de ensino e planejamento educacional
- reestruturação de escolas, órgãos e serviços educacionais, etc.

A QUESTÃO DO MÉTODO

No estudo que faremos dos programas de assistência técnica desenvolvidos pelos órgãos citados, visaremos analisar a coerência entre os objetivos declarados e os mecanismos de ação utilizados para o alcance daqueles objetivos. Nessa análise da coerência ou adequação consideraremos as propostas de assistência técnica como sendo opções por determinados cursos de ação ou seja, como decisões tomadas visando solucionar problemas práticos. Isto significa que estamos aceitando a distinção entre *problemas epistemológicos* e *problemas práticos*.

Kerlinguer esclarece essa questão ao tratar das relações entre a *ciência* e a *ação* explicitando que a solução de um *problema de conhecimento* e solução de um *problema de ação* constituem dois níveis diferentes de discurso.¹ Um problema de pesquisa se resolve pelo estabelecimento de alguma espécie de relação entre dois ou mais fenômenos. A ciência não tem outro propósito que teorizar, ou seja, compreender e explicar o fenômeno pelo estabelecimento de relações entre duas ou mais variáveis. A resolução de problemas práticos se constitui num nível de discurso diverso do discurso científico exigindo a *tomada de decisões*. Num estudo sobre o conceito de experimentação educacional, J. M. Azanha contribui para o esclarecimento dessa questão ao analisar o estatuto de "escolas experimentais" atribuído a determinadas escolas. Assinalando que a maioria dos autores analisam as deficiências dos "planos experimentais" de tais escolas por referência a um modelo de investigação científica que consideram em princípio aplicável ao estudo de todas as questões de conhecimento da realidade, Azanha chama a atenção para a "necessária distinção entre *problemas de conhecimento*, cujas tentativas de solução tomam a forma de hipóteses e *problemas práticos* cujas tentativas de solução se traduzem pela escolha de um curso de ação".² Exemplificando, esse autor cita o projeto da implan-

1. Kerlinguer, F. N. — "The Influence of Research on Education Practice" — in *Educational Research*, v. 6, n.º 3, set. 1977.

2. "Preliminarmente, pode-se dizer que os problemas científicos sempre se apresentam como questões de conhecimento da realidade (... é claro que o qualificativo de científico está sendo aqui aplicado tão-somente ao conhecimento de natureza empírica). Não é esse fato, contudo, que lhes confere caráter científico, mas sim, o emprego de especiais procedimentos teóricos e empíricos na busca

tação das escolas chamadas "GEGs", no Estado de São Paulo, no ano de 1977.

Antes da Lei 5692/71, os Sistemas Estaduais de Ensino não apresentavam continuidade entre os primeiros 4 anos da escola primária e os 4 anos seguintes da escola secundária. A lei exigia exame de seleção para ingresso na escola secundária. Com a implantação das 60 primeiras escolas de 8 anos contínuos — os chamados Grupo-Escolar e Ginásio — a administração pública do Estado de São Paulo pretendeu eliminar a ruptura entre esses dois níveis de ensino. E tal proposta poderia ser tomada como um exemplo de uma resposta a um problema de organização do ensino que não possui a mesma natureza da resposta — ou hipótese — em problemas de investigação científica. O projeto de instalação dessas 60 escolas não foi apresentado pela administração pública como um projeto-piloto de experimentação educacional pois "não se tratava de investigar as razões e as conseqüências da descontinuidade entre o ensino primário e secundário mas, tão-somente, de caracterizá-la como desnecessária e injusta." ³

Ainda analisando o estatuto de "experimentais" atribuída a certas classes e escolas, o autor conclui: "a diversidade dos problemas envolvidos — num caso uma questão de

de sua solução. Também as questões metafísicas podem ser questões acerca da realidade. A cientificidade de um problema decorre fundamentalmente da possibilidade de ele ser resolvido por um método especial que, na sua estrutura básica, consiste na formulação de hipóteses, sob a forma de sentenças declarativas, cuja veracidade possa ser estabelecida pelo confronto, direto ou indireto, com dados de observação. São, pois, científicos, os problemas que se resolvem pela formulação de hipóteses, cujo valor de verdade pode ser estabelecido empiricamente, ainda que de um modo indireto. Em resumo: hipótese e experimentação consistem, respectivamente, na resposta a uma questão de conhecimento acerca da realidade e no critério para decidir se se trata de uma resposta adequada. A experimentação científica é, pois, um especial procedimento de condução do processo de observação com o objetivo de situar a solução hipotética de um problema de conhecimento numa dimensão falso-verdadeiro" — in Azanha, J. M. — Experimentação Educacional — EDART — São Paulo, 1974, p. 64.

3. Azanha, J. M. — Experimentação Educacional — EDART — São Paulo, 1974, p. 74. O professor J. M. Azanha, doutor em Ciência da Educação da Universidade São Paulo e autor do livro "Experimentação Educacional" a que estamos nos referindo, ocupou o cargo de Diretor Geral do antigo Departamento de Educação da Secretaria da Educação de São Paulo, ocasião em que o sistema de educação do Estado sofreu inúmeras alterações.

conhecimento; noutra uma intenção educativa — e a diversidade dos modos pelos quais esses problemas se resolvem, num caso, uma resposta teórica, e noutra, um projeto de ação, indicam de forma óbvia e irrefutável a diversidade da ‘experimentação científica’ e da ‘experimentação educacional’. Na primeira, a pesquisa da ‘veracidade’ pelo confronto da teoria com uma situação empírica; na segunda, a pesquisa da ‘viabilidade’ de um conjunto de opções. Mas, a não compreensão desse quadro enveredou a preocupação com a validação do esforço das classes e escolas experimentais por caminhos que, irrelutavelmente, levavam a uma situação de impasse, onde esse tipo de investigação figurava sempre como caso frustrado da experimentação científica”.⁴

As classes ou escolas experimentais não se constituiriam, portanto, em esforços de investigação para confirmar ou refutar hipóteses, não obstante o equivocado esforço de alguns em formulá-las. E, se for aceita essa tese, como nós o faremos, admite-se que há um subconjunto dos problemas educacionais, cuja solução não estaria na formulação de hipóteses descritivas ou explicativas, a serem refutadas ou confirmadas, mas antes na escolha de um curso de ação dentre um conjunto de cursos possíveis.

Quanto ao propósito das chamadas “escolas experimentais” o autor então conclui: “Essas investigações — pela amplitude de seus propósitos: abrangentes de múltiplos aspectos do processo educativo e, principalmente, pela natureza de suas preocupações: busca de um modelo de ação educativa — acabam se constituindo em *projetos de educação*, antes do que em *pesquisas científicas*”.⁵

Como assinalamos anteriormente, os programas de assistência técnica à educação também pretenderam interferir em diversos aspectos do processo educativo, abrangendo desde projetos referentes à capacitação do magistério até projetos referentes à introdução de alterações ao nível de programas escolares, métodos, técnicas de ensino etc. Tais propostas se definem também como “tomadas de decisão” em relação a cursos de ação possíveis. Iremos, portanto, considerar os programas de assistência técnica como “projetos de ação” e a questão da validação de tais programas será tratada sob dois aspectos:

4. Op. cit., p. 77.

5. Azanha, p. 70.

- 1º) no plano formal, onde tentaremos fazer uma análise da coerência entre um determinado curso de ação escolhido e os propósitos declarados da ação;
- 2º) no plano empírico, onde tentaremos fazer uma análise crítica das condições de viabilidade desses projetos de ação. E é aqui, no plano empírico, que estaria a dificuldade metodológica. No caso dos problemas de conhecimento, a experimentação científica é o critério para decidir sobre a verdade ou falsidade da hipótese (ou resposta). Qual seria o critério que nos permitiria decidir sobre a viabilidade ou a inviabilidade de um particular curso de ação (ou resposta), no caso de problemas práticos? ⁶

Poderíamos considerar a chamada “análise sistêmica” como um esforço nesse sentido, ou seja, como um instrumento de validação de “projetos de ação”?

A análise sistêmica pretende ser uma análise da coerência formal e empírica de projetos bem como uma análise da eficiência dos mesmos. A análise da coerência implica numa verificação da compatibilidade das opções feitas com os fins declarados. Essa análise da coerência interna de um projeto tem implicações práticas na medida em que se identifique a opção por procedimentos ou estratégias de ação não compatíveis com os objetivos visados.

A análise sistêmica pretende ainda ser uma análise da eficiência de um projeto na medida em que avalia a relação custo-eficiência em relação à qualidade e à quantidade de bens obtidos. Aqui, evidentemente, somente a partir de um quadro referencial do desenvolvimento do país num certo espaço de tempo é que se poderia analisar a eficiência de projetos tendo-se como referencial a direção da mudança. Assim, por exemplo, podemos constatar que o Brasil é um dos dez países que apresentavam maior PNB (Produto Nacional Bruto) em 1976, conforme Atlas de 1977 do Banco Mundial, en-

6. “Do mesmo modo que, para decidir-se com relação à teoria científica, forjou-se o instrumento experimental, é preciso também que se elabore o procedimento que no campo da educação possa dizer da viabilidade de uma teoria educacional. Assim, também em educação as teorias seriam experimentadas, não para se saber se são falsas ou verdadeiras, pois não é o caso, mas para que se investigue se são viáveis em face de um conjunto de condições” — Ibidem, p. 77.

quanto a distribuição de renda teve uma piora acentuada no período de 1960 a 1977.⁷

A relação custo-eficiência poderia pois se constituir num dos índices da viabilidade de um projeto desde que se tivesse sempre como critério de referência a "direção da mudança", ou seja, desde que não se perdesse nunca de vista o quadro geral do desenvolvimento.

O estudo da relação custo-benefício é especialmente importante para uma melhor análise da política de profissionalização do ensino médio num país cuja forma de produção é capitalista e onde o pesado ônus da formação de mão-de-obra recai sobre o Estado e não sobre as empresas (nacionais e multinacionais).

Na análise da viabilidade dos programas de assistência técnica à educação estaremos menos interessados na relação custo-eficiência e mais interessados na verificação da adequabilidade das estratégias escolhidas face aos objetivos explicitados. Esse estudo da adequação entre opções feitas por determinados rumos, visando o alcance de objetivos declarados no discurso oficial, será o caminho que percorreremos na análise da viabilidade dos programas federais de assistência técnica para o desenvolvimento educacional do país.

Verificar a adequação das formas de atuação escolhidas para se prestar uma efetiva cooperação técnica às administrações estaduais de ensino é, a nosso ver, um dos aspectos fundamentais da pesquisa da viabilidade. Para a realização desse estudo, recorreremos a dados que reunimos num período de 15 anos de atuação descontínua junto a órgãos federais e estaduais de educação. Recorreremos, também, a livros, manuais, revistas e apostilas publicadas por esses órgãos visando dar assistência técnica através de material escrito.

Evidentemente, somente o acompanhamento, num período de tempo determinado, dos efeitos produzidos pelos

7. Tais dados serão objeto de estudo no capítulo II. Apenas como referência citamos dados apresentados pelo economista Julio Sergio de Almeida, publicado no Boletim do Instituto de Economistas do Rio de Janeiro — fev/mar 1980. Conforme dados referentes à distribuição da renda verifica-se que enquanto os 50% mais pobres recebiam 17,4% da renda em 1960, esse percentual caiu para 13,17% em 1977. Em relação aos mais ricos ocorreu exatamente o contrário, tendo havido um aumento de sua participação de 39,6% para 51,0% da renda durante o mesmo período.

programas de assistência técnica, poderia permitir uma avaliação mais segura dos mesmos. E, quase todos os programas foram omissos neste aspecto não prevendo a análise e avaliação dos resultados a partir de um acompanhamento da ação. Em geral as ações foram realizadas sem uma preocupação maior com a avaliação, ou seja, com os efeitos reais provocados nos sistemas estaduais de ensino. E, então, voltamos à questão da prova da viabilidade de projetos de ação.

Ao tratar desse problema, J. M. Azanha faz referência à necessidade de se forjar um instrumento de validação de projetos de ação. Evidentemente um tal instrumento de investigação, como qualquer outro que o homem criou é uma faca de dois gumes: tal como a análise sistêmica, ele seria uma arma perigosa nas mãos daqueles que estão interessados em provar a inviabilidade de projetos que extrapolem as coordenadas sob as quais se trabalha. Tal "barômetro da viabilidade" poderia nos dizer, por exemplo, que em face das relações de força entre países dominantes e países dominados, são inviáveis todos os projetos de ação que visem alterar tal relação de forças. E essa seria uma visão a-histórica do processo de desenvolvimento pois o homem não está vivendo o último capítulo da História.

O reinado da exploração do homem pelo homem dura há milênios e suas formas mais modernas já duram há séculos. Contudo, temos o exemplo de um acontecimento recente que trouxe uma nova dimensão política à esperança: a "decisão" da OPEP de majorar o preço do petróleo. Mais do que os efeitos sobre o mercado, tal "decisão" teve a importância de uma reviravolta histórica.⁸

Por isso, a melhor "prova de viabilidade" continuará sendo sempre a firme decisão de um povo de resistir e agir apesar de todos os ventos contrários. E a história dirá depois se um determinado projeto de ação foi ou não viável.

8. "Em outubro de 1973, os países exportadores de petróleo puseram fim a uma época cujas origens remontam ao que o Ocidente chamou de as grandes descobertas. Pela primeira vez depois de Vasco da Gama, a matriz de uma decisão fundamental, num domínio crucial da política econômica dos países do centro lhes escapou porque certos países da periferia dela se apoderou" in Cahier 8 — FAO: Perspectives: Que faire? — mettre en ronte le processus du changement Dossier: Faim dans le monde, Editions Coordes, UNICEF, Bruxelles, 1979 — p. 1. (Utilizamos a palavra "decisão" entre aspas, para indicar uma decisão inicialmente forjada pela política americana).

Portanto, quando nos propomos a analisar a viabilidade de alguns programas de Assistência Técnica, estamos com isto apenas querendo dizer que nos propomos a investigar a adequabilidade dos projetos de ação por referência a um modelo de desenvolvimento "ideal", que não seja colonialista e predador.

A propósito das dificuldades da investigação empírica em ciências da educação, Durkheim escreveu: "Ora, nessas matérias onde não podemos empregar o raciocínio experimental, muitas vezes nós somos, todavia, obrigados a tomar partido, nem que seja apenas para agir, porque a ação não pode esperar. Para poder nos conduzirmos de uma maneira inteligente, é preciso raciocinar sobre a nossa ação, é preciso refletir sobre as coisas que ela abrange, e se o raciocínio científico não é aplicável, é preciso proceder como nos for possível, por meio da analogia, da comparação, da generalização, da suposição, enfim, dialeticamente".⁹

Dado que, na análise dos programas brasileiros de assistência técnica, vamos considerá-los como *projetos de ação*, não se trata, no caso de apontar as dificuldades em se aplicar o raciocínio experimental na pesquisa da viabilidade de um projeto, pois aceitamos a tese de que o modelo de experimentação científica não se aplica a projetos de ação, que são antes diretivos que explicativos. Contudo, a posição de Durkheim é válida se considerarmos que, embora não tendo o instrumental adequado que nos permit empregar a pesquisa da viabilidade, ainda assim precisamos dirigir o nosso esforço de reflexão sobre a ação no campo da educação, no intuito de melhor compreendê-la e reorientá-la.

9. In Durkheim, E. — L'Evolution Pedagogique en France, Preses Universitaires de France, 2.^a ed., p. 180, Paris, 1969.

