

As iniciativas de planejamento e avaliação na formulação de políticas públicas para o ensino superior

DOCUMENTO
DE TRABALHO
4 / 90

Cláudio C. Neiva

Secretaria de Educação Superior, Ministério da Educação

NUPES

Núcleo de Pesquisas
sobre Ensino Superior

Universidade de São Paulo

SEMINÁRIO

**“AVALIAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR:
EXPERIÊNCIAS, DESDOBRAMENTOS E PERSPECTIVAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO”.**

**AS INICIATIVAS DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR**

Cláudio Cordeiro Neiva

Novembro, 1989

Apresentação

O texto seguinte foi elaborado como suporte para uma exposição no Seminário “A avaliação no ensino superior: experiências, desdobramentos e perspectivas de institucionalização”, promovido pela Secretaria da Educação Superior do MEC e pelo Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da USP, com apoio da Organização dos Estados Americanos.

A proposta a cargo do expositor foi a de uma abordagem sobre as relações porventura existentes entre a formulação de políticas públicas orientadas para a promoção do desenvolvimento econômico e social, de um lado, e, de outro, aquelas formuladas para o ensino, em especial o ensino superior, tendo em vista o adequado ajustamento entre elas, no que pertinente. Ou então, de outra perspectiva, em que medidas políticas desenvolvimentistas acabaram por produzir impactos sobre o ensino, ainda que à margem de políticas declaradamente explicitadas com aquele objetivo.

Uma abordagem dessa natureza implicaria extenuado trabalho de pesquisa e reflexão, hipótese que o autor afasta de imediato. Ela foi feita com base em um instrumental muito limitado, quase que exclusivamente alicerçado na prática de análises das razões pelas quais o processo de planejamento tão poucos efeitos tem gerado sobre os sistemas de ensino, quando considerado o discurso governamental, de um lado, e a realidade educacional do país, de outro. Em outras palavras: parece difícil estabelecer esse tipo de relação, pelo menos quando se toma em consideração a frequência com que são feitas afirmações sobre a inexistência de uma política educacional consistente, clara, reconhecida e aceita como tal pela sociedade brasileira, como um todo.

Essas afirmações parecem decorrer, por sua vez, do reconhecimento, primeiro, de que o planejamento tem sido efetivamente ensaiado a partir de um “certo conhecimento resultante de avaliações”, mas nem sempre explícito, generalizadamente conhecido e aceito como capaz de representar a realidade em toda a sua complexidade e amplitude e de a ela corresponder como efetivo instrumento de mudança; e, segundo, de que, ainda assim, tem sido sempre difícil identificar a que políticas públicas ele se refere e em que medida a sua implementação produz conseqüências igualmente explícitas, reconhecidas e aceitas.

O texto está organizado em três grandes blocos. No primeiro, o autor tenta localizar, ao longo de um período razoavelmente longo (de 1930 até os dias de hoje), diversos “momentos de mudança”, procurando verificar quais os elementos capazes de esclarecer, ou

não, quanto à existência de algum tipo de correlação entre políticas públicas orientadas para o desenvolvimento econômico e aquelas orientadas para ajustar a oferta de ensino a novas funções e demandas.

No segundo bloco, a abordagem desloca-se para o campo específico do planejamento educacional em si, enquanto processo ordenado de intervenção governamental nesse setor de interesse público, tendo em vista ajustamentos ou mudanças consideradas como necessárias, ditadas por um “conhecimento acumulado resultante de avaliações” realizadas sobre determinados “pontos de controle”.

Enfoca-se, em seguida, um cenário prospectivo, examinando-se em que medida os processos de avaliação e de planejamento poderão ser empregados, dados certos dispositivos constitucionais ou de legislação complementar e ordinária, disciplinadores de uma nova relação de poder entre as instituições de ensino, o governo e a sociedade.

Numa tentativa de síntese, examina-se, finalmente, o caso específico do ensino superior – não com o objetivo de explicá-lo, mas tendo em vista delinear quais os principais pontos de reflexão sobre os quais se deterá, necessariamente, a atenção dos que vierem a se dedicar à sua avaliação ou ao planejamento de ações orientadas para o seu aperfeiçoamento.

1. Planejamento e avaliação no contexto da formulação de Políticas Públicas no Brasil.

Somente a partir da década de quarenta o processo de planejamento começa a fazer parte das preocupações dos dirigentes públicos brasileiros, quando já ia bem avançado o esforço nacional com vistas a diminuir a dependência do país da importação de produtos de consumo mais imediatos – reconhecido na literatura como a fase do processo de substituição das importações.

Um processo que já havia se iniciado, de fato, durante a primeira grande guerra mundial (1914/18), ainda que modestamente, ora fruto dos contingenciamentos impostos pelo próprio conflito, ora decorrente da acumulação de capital resultante dos ganhos de produtividade alcançados na atividade cafeeira, aliados à emergência de um contingente de mão-de-obra urbana proveniente do campo, parte da qual de origem européia.

A par desses fatores, de ordem eminentemente econômica, movimentos políticos e culturais se afirmaram ao longo de toda a década de vinte, articulados à formação de correntes

de um “re-pensar” da condição em que a sociedade brasileira se encontrava, mas igualmente vinculados a novas expectativas sociais que se criavam a partir de um processo de urbanização que se acelerava – ainda de forma lenta, mas capaz de apontar novos rumos para a indústria e o comércio, para a educação e a cultura.

O início da chamada Segunda República, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, retoma as principais linhas do pensamento forjado nas décadas anteriores, buscando-se uma nova postura diante do desafio da promoção de um crescimento econômico mais agressivo. A década de trinta é marcada como a das grandes reformas públicas no campo da administração, das relações trabalhistas, da educação e da saúde, da aceleração das atividades econômicas.

No entanto, só a partir dos anos quarenta, a temática do planejamento começa a tomar forma dentro das cogitações de um serviço público já então razoavelmente modernizado para os padrões da época e enriquecido com uma nova elite de pessoal com formação no país e no exterior – inclusive junto às diversas missões estrangeiras que aqui aportaram, dentro de programas de cooperação internacional.

É nesse período que podem ser identificados esforços organizados de coordenação, controle e planejamento da economia brasileira – a maior parte dos quais representando tentativas de diagnóstico, por um lado, e de ordenamento deliberado da ação governamental por outro.

Segundo Celso Lafer (1), “o que se pode dizer a respeito dessas tentativas, até 1956, é que elas foram mais **propostas**, como é o caso do relatório Simonsen (1944-1945); mais **diagnósticos**, como é o caso da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-E.U.A. (1951-1953); mais **esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário** como é o caso do petróleo ou do café, do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito”.

Segundo Robert T. Daland (2), a experiência brasileira de planejamento começa um pouco antes, com a missão chefiada por Edward S. Taub, em 1942, que elabora um plano de investimento para um período de dez anos, não implementado pelo governo Getúlio Vargas; em 1943, mediante decreto-lei, o Presidente estabelece o que foi chamado “segundo plano quinquenal, chamado de Plano de Obras e Equipamento... (com) elementos de um sistema de implementação” Ainda segundo Daland, “até 1950, o planejamento central institucional não teria tido nenhum impacto na rota do desenvolvimento brasileiro. No entanto, o cenário já estava montado para tentativas bem sucedidas”.

Entre 1951 e 1953 funciona, sob o segundo governo de Vargas, a Comissão Conjunta Brasil-Estados Unidos, com a finalidade de preparar projetos de desenvolvimento a serem apresentados a agências internacionais de financiamento. O reconhecimento da falta de mecanismos adequados para a implementação de um planejamento governamental mais decisivo justifica a criação, em 1952, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE.

É no governo Juscelino Kubitschek, no entanto, que o processo de planejamento toma forma operacional, desenvolvendo-se desde a **decisão de planejar** – uma opção de caráter predominantemente político -, à de **elaborar e fazer uso do plano**, de modo sistemático – uma deliberação que envolve toda a máquina administrativa do governo e se espraia daí para os mais diversos setores da sociedade -, até a de **implementação do plano, seu controle e avaliação** – dependente de métodos apurados de gerenciamento e administração.

Da decisão de planejar, decorre a instalação de uma equipe técnica chefiada por Lucas Lopes, que tenta traduzir a proposta política de Kubitschek de aumentar o nível de vida da população em programas de desenvolvimento econômico e social. O diagnóstico elaborado por nossa equipe, sustentado sobre o conceito de **pontos de estrangulamento**, aponta para setores considerados chave: de energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação (é importante considerar que a 30ª meta, da educação, foi incluída quando os trabalhos de montagem do Plano de Metas já tinham sido dados como concluídos). Dos conceitos básicos dos **pontos de estrangulamento** e de **interdependência dos fatores** decorreu o de **demandas derivadas**, de forma a que a fixação de metas ganhasse em integridade e consistência.

A administração do processo de implementação do planejamento, entretanto, esbarra ainda na incapacidade da máquina do serviço público em reagir de forma adequada às exigências ditadas por objetivos e metas estabelecidos no plano – ainda em grande parte devido ao despreparo pessoal técnico e administrativo e à prevalência de métodos arcaicos de gestão e de processamento técnico-burocrático do aparelho estatal. É interessante observar, aqui, que a política de administração dos quadros de pessoal do serviço público mantinha-se ainda distante do que se poderia considerar como de um padrão moderno, infenso a intervenções outras que não as do mérito. O conceito de mérito como condição para acesso e progressão na carreira fôra adotado em 1934, mas, apesar disso, em 1958, os quadros do serviço público federal só contavam com 12% do pessoal habilitado em processo seletivo de mérito.

À essa época, portanto – e ainda de acordo com Celso Lafer – “a competência no serviço público era difusa” – o que levou à criação de todo um aparelho para-estatal orientado direta e especificamente para a implementação do plano. Por paradoxal que pareça, o recrutamento dos quadros dirigentes de órgãos especializados foi feito, em grande parte, junto aos quadros do próprio funcionalismo público – esvaziando-o ainda mais de lideranças e competências de alto nível.

Resultado disso, as políticas governamentais estabelecidas no planejamento das metas no governo do Presidente Juscelino Kubitschek, formuladas de modo integrado, dissociaram-se umas das outras, segundo diferentes graus de competência e de dinamismo prevaletentes nos diversos setores encarregados da implementação do plano. Em que pese esse fato, avaliações posteriores demonstram que o Plano de Metas, vigente no período 1956/1961, foi o que mais efetivamente foi executado em toda a história do planejamento no Brasil – apesar de que os percentuais da realização de cada uma das metas tenham assumido diferentes valores, os mais baixos deles nos setores sociais de ação governamental, inclusive no de educação. O próprio Lucas Lopes, mentor do Plano de Metas, viria a declarar, anos mais tarde, que o Governo Kubitschek teria passado ao largo da questão social brasileira.

O plano seguinte (Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social), com vigência prevista para o período 1963/1965, elaborado por equipe coordenada por Celso Furtado, emerge após a crise política decorrente da posse e renúncia de Jânio Quadros, da crise de posse de João Goulart, da implantação e revogação de um regime parlamentarista de governo, da ameaça de estagnação da economia (que de uma média de 7 % ao ano de crescimento, observada no período 1957/1961, baixa para 5 % ao ano já em 1962 e para 1,6% no ano seguinte) e de aceleração do processo inflacionário.

O diagnóstico que antecede a elaboração do Plano Trienal identificava a convergência de vários fatores negativos: a) desordenamento e perda de força do processo de substituição de importações; b) decréscimo do ritmo de desenvolvimento econômico; c) expansão das taxas inflacionárias; d) aumento dos desequilíbrios regionais; e) ameaça de perda de consistência nos ganhos recentes de correção de uma injusta repartição da renda nacional.

Os mecanismos idealizados para fazer face a esse quadro de problemas não lograram produzir conseqüências, principalmente pela conjunção de dois fatores cruciais: de um lado, a persistência de baixos níveis de resposta da máquina administrativa, praticamente isolada na função de suporte à ação governamental desde a desativação ou mudança de função dos mecanismos para-estatais criados durante a implementação do Plano de Metas; de outro, o

clima político extremamente sensível que se instalou no país a partir de 1962, com o fortalecimento da estrutura sindical e a resistência de amplos setores da sociedade às chamadas “reformas de base” propostas pelo governo Goulart.

Interrompida a sua execução com a queda de Goulart no início de 1964, a avaliação do Plano Trienal pouco oferece em termos de aprendizado para o planejamento. Apesar disso, é inquestionável a sua contribuição para o aperfeiçoamento desse processo no Brasil, seja pela acumulação de novos conhecimentos sobre a realidade econômica e social que ele proporciona, seja pelo desenvolvimento de novos métodos e técnicas de investigação que são absorvidas pelos escalões técnicos de vários órgãos do serviço público estatal ou para-estatal.

O índice de crescimento médio da economia brasileira no período 1961/1964 fica em torno de 3,4% - contra a média de quase 7% observada no período 1961/1965 -, acumulando-se, além disso, distorções da mais variada natureza.

Segundo Celso L. Martone (3), dentre as mais importantes distorções acumuladas que vieram a se manifestar nesse período encontram-se: a) inflação crescente; b) industrialização baseada em modelo de ocupação intensiva de capital e de baixa absorção de mão-de-obra; c) estatização acelerada de amplos setores de atividades econômicas; d) relativa estagnação do setor agrícola, do ponto de vista do incremento de sua produtividade.

O processo de migração para o meio urbano – ora pela incapacidade do setor agrícola de expandir-se a taxas razoáveis, ora pelo atrativo oferecido pelos grandes centros metropolitanos de atividades econômicas -, sem que, concomitantemente, se definissem políticas governamentais capazes de interferir de forma decisiva na ampliação das oportunidades de emprego no setor privado, acabou por fazer com que a absorção de mão-de-obra excedente pelo setor público se fizesse com produtividade mais baixa do que aquela observada no restante da economia.

Os programas de formação de mão-de-obra e de qualificação de pessoal visando diminuir a participação do governo no produto nacional por via do aumento de produtividade do setor público demoraram a se incorporar aos sucessivos planos governamentais de desenvolvimento. E, mesmo quando isso ocorreu, jamais produziram os resultados deliberadamente previstos. No caso do PAEG, essa condição fica evidente nas avaliações posteriores – constatação que irá assumir forma, inclusive, na crise do ensino que marca quase toda a década de sessenta. Quando a sociedade passa a reclamar por novas e maiores

oportunidades de qualificação para acesso a um mercado de trabalho em notório processo de expansão e de mudança no perfil qualitativo de recrutamento de empresas.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento – 1968/1970 foi elaborado sobre um diagnóstico das causas dos problemas que afetaram a economia a partir de 1962, apontando três distorções, de certa forma já identificadas pelo diagnóstico que antecedeu a elaboração do PAEG: a) processo inflacionário crescente, decorrente – e, às vezes, de sustentação do processo de substituição de importações -; b) reflexos de um modelo de industrialização apoiado na utilização intensiva de capital e de baixo poder de absorção de mão-de-obra; c) inchamento do setor terciário, inclusive o do aparelho estatal, com baixos níveis de produtividade e reflexos insignificantes em termos de aumento das taxas de consumo – limitando, inclusive, as possibilidades de expansão do consumo no mercado interno e de produção nos setores primário e secundário da economia.

De acordo com Denysard Alves e João Sayad (4), toda a estratégia adotada pelo PED visa à incorporação de mudanças na relação capital-trabalho, através de incentivos a uma utilização mais intensiva de mão-de-obra. Indagam, no entanto, “se existe de fato um excesso de mão-de-obra no Brasil”. “Tal indagação”, prosseguem, “é fundamentada na qualidade de mão-de-obra que se situa à margem do processo produtivo que, mesmo com a alteração das técnicas produtivas, não parece estar capacitada a ser absorvida imediatamente pela indústria” (o grifo é nosso).

Ainda segundo esses autores, “o Plano, em parte, reconhece o fato, embora o instrumento adequado para a consecução deste objetivo devesse situar-se basicamente na política educacional”. Esse reconhecimento, no entanto, não encontra respaldo nos orçamentos de capital correspondentes à implementação do Plano, esvaziando-se a ação governamental para a educação, idealizada como “instrumento fundamental para a correção daquele estreitamento (o estreitamento relativo do mercado interno), quer através da capacitação de novos contingentes de mão-de-obra, quer como instrumento de redistribuição de renda”.

Em meados da década de sessenta, tenta-se promover uma profunda reforma administrativa, ajustando-se procedimentos de planejamento à prática do orçamento-programa. Esses dois episódios refletem, de certa forma, o reconhecimento de que o aparelho estatal necessitava ser modernizado, de modo a assegurar maior efetividade à ação do governo.

A partir de 1970, entram em cena os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's), coadjuvados pelos Planos Setoriais específicos, cada um deles abrangendo os chamados projetos prioritários dos diferentes Ministérios.

Os sucessivos PND's traçavam, em maior ou menor grau, diretrizes de ação governamental. Os Planos Setoriais, por sua vez, detalhavam objetivos específicos de cada Ministério, fixando metas, estabelecendo mecanismos operacionais e alocando recursos a cada projeto prioritário.

Concebidos dentro de uma visão mais prática do planejamento, poucos projetos prioritários tiveram sua execução suportada pelo volume de recursos efetivamente previstos e necessários. No caso dos Planos Setoriais de Educação, por exemplo, o volume de recursos alocados para sua execução jamais chegou a alcançar percentual significativo em relação ao volume total de despesas orçamentárias por setores.

No início da década de oitenta, em grande parte devido aos efeitos da crise econômica em que mergulhou o país logo após o segundo choque do petróleo, as atividades de planejamento perderam força e sentido – pelo menos no campo da ação setorial do governo –, substituídas pela improvisação com que se passou a enfrentar os sucessivos momentos de perda de controle sobre aspectos da economia sob o comando direto do governo federal. O chamado processo de redemocratização do país e a retomada de controle do aparelho estatal pelo poder político – reconhecido e declaradamente desconfiado do estamento técnico-burocrático implantado ao longo do período de exceção – foi outro fator recentemente incorporado ao processo de planejamento, quase que já agora debilitado ao extremo.

o o o

Alguns breves comentários merecem ser destacados, em que pese a sumária descrição anterior.

A par do que se poderia chamar de improvisação do processo de planejamento, tal como praticado ao longo desse período, e, principalmente, a par da descontinuidade que tem afetado a implementação dos sucessivos planos de governo (de 1985 até agora o país conviveu com pelo menos sete planos), a verdade é que os avanços observados na economia são significativos: passamos de uma economia agrária e exportadora de produtos primários

para a condição de oitava economia industrial do mundo ocidental; encontramos hoje na situação de exportadores de produtos manufaturados e de bens de capital, com alto poder de competitividade em mercados altamente exigentes; incorporamos tecnologia avançada em muitos setores de produção; desenvolvemos uma economia agrícola baseada quase que exclusivamente em tecnologia própria; em muitos setores, encontramos-nos em posição de destaque dentre os maiores produtores e exportadores mundiais; o produto interno bruto cresceu em médias dificilmente observáveis em outros países e a renda *per capita* é, hoje, 3,5 vezes maior do que era há apenas três décadas atrás (em parte decorrente da diminuição da taxa de crescimento demográfico, mas em parte resultado do crescimento real da renda interna).

Paradoxalmente, persistem enormes diferenças regionais em matéria de concentração de atividades econômicas modernas; em muitos casos, reduziram-se pouco alguns dos mais expressivos indicadores de pobreza; a distribuição de renda nacional continua injusta e, muitas vezes, alcança níveis de perversidade; a urbanização acelerada mantém e reforça a marginalização social de grande parte da população, principalmente nas grandes concentrações metropolitanas; o atendimento à saúde continua precário e o processo educativo excepcionalmente excludente afasta a muitos brasileiros de qualquer possibilidade de ascensão social.

O modelo econômico e a política econômica, baseados na importação de tecnologia e na utilização intensiva de capital, continuam a segregar a educação dentro de um quadro de atendimento a demandas decorrentes da expansão das oportunidades de emprego. Ou seja: o sistema educacional funciona a reboque do processo de desenvolvimento, pouco podendo contribuir para a alteração do quadro acima. Ele não é – nem pode ser, dentro do sistema maior no qual se insere – um estimulador do processo de desenvolvimento (em especial no que depende da ação do ensino superior, quando visto a partir de suas funções de ensino e pesquisa), conquanto tenha correspondido aos desafios da expansão de oportunidades de estudo decorrentes de estímulos provenientes dos setores produtivos da economia.

Assim, como apreciação geral sobre o contexto do planejamento e de avaliação como suportes para a formulação de políticas no Brasil, merecem destaque os seguintes aspectos:

1. O processo de planejamento incorpora-se à prática de gestão governamental de forma lenta e progressiva, em grande parte orientado para objetivos finalísticos da ação de governo: no entanto, são poucos os momentos, em toda essa trajetória, em que se dá tratamento especial aos mecanismos de sua implementação, avaliação e controle;

2. Mais importantes que os “planos resultantes do processo de planejamento” são os diagnósticos que lhes deram origem; os estudos que precederam à sua elaboração permitiram: a) a formação de quadros técnicos altamente qualificados nesse campo de atividades; b) a acumulação de conhecimentos sobre diferentes aspectos da realidade brasileira, com razoável reconhecimento das causas de problemas, suas origens e conseqüências; c) o domínio sobre diferentes aspectos da vida econômica do país e a criação de alguns mecanismos peculiares de controle de certos fenômenos (como o da inflação, por exemplo);

3. As tentativas de elaboração de “planos integrados”, de alcance econômico e social, esbarram sempre numa enorme diferença de capacidade de ação nos dois setores, deslocando para o primeiro recursos e competência freqüentemente satisfatórios para a realização de objetivos e metas; ao contrário, o que se observa quando a análise se transfere para a avaliação dos fluxos de recursos e da competência necessária para a efetivação do discurso governamental das prioridades sociais, é que prevalecem alocações no mesmo nível de desprestígio político e social que esses setores têm no seio da sociedade brasileira.

4. Nos setores sociais, onde o tempo de maturação das ações governamentais é muito maior e, além disso apresentam-se como de difícil apuração e controle, a descontinuidade administrativa tem sido fator de importância capital: a maior parte dos planos setoriais e dos projetos considerados prioritários têm sido implementados ao sabor de políticas erráticas, casuísticas, personalizadas e descontínuas.

De certa forma, a coexistência desses aspectos apenas reflete o fato de nos encontrarmos ainda dentro de um processo de transição, extremamente complexo e de longo prazo de maturação, entre o estágio de economia agrícola prevalecente até os anos trinta, e o de afirmação de uma economia industrial moderna e tecnologicamente avançada, de caráter transnacional, para dentro do qual vem se orientando a sociedade brasileira, principalmente a partir dos anos cinqüenta.

Por outro lado, o salto qualitativo – enorme, para nação do porte da brasileira – vem se processando dentro de um quadro adverso. Primeiro, porque ingressando tardiamente nessa transição, o país defronta-se com mudanças de ordem política e econômica em escala planetária, subjugando assim a situações e acordos entre blocos de nações e a alterações profundas na estrutura do comércio internacional (já não mais de natureza bilateral e de controle de governantes, mas empresarial e transnacional), diante dos quais tem pouco ou nenhum controle. Segundo, porque o modelo adotado (e é de se perguntar se havia outra alternativa, dentro do quadro e vocação de ordem política dominante internamente),

privilegiador do uso de tecnologia sobre a qual nenhuma ou muito pouca criatividade precisava ser incorporada, em nada contribuiu para exarcebar o interesse da sociedade para ganhos qualitativos também no setor educacional e de pesquisa científica e tecnológica.

Mantida a dependência tecnológica – com todas as suas implicações políticas, econômicas, sociais e educacionais – a formulação de políticas públicas teria que se atrelar, necessariamente, ao modelo, aos episódios externos e às suas conseqüências.

É o que tentaremos examinar em seguida, sob a ótica do que é o objetivo desse trabalho – a análise da questão do planejamento e da avaliação no campo da política educacional.

2. Políticas educacionais e planejamento setorial

Até o início da década de sessenta, o planejamento setorial girou em torno da implementação das reformas educacionais deflagradas em decorrência da promulgação de leis nacionais. Antes disso, a maior parte das ações conduzidas de forma mais ou menos ordenada foi promovida pelos governos estaduais, predominantemente orientadas para o ensino de 1º e 2º graus.

Sobre esse tema, informa Anísio Teixeira (5) que “durante toda a monarquia, a expansão do sistema escolar se faz com uma inacreditável lentidão (...). O desenvolvimento do país era tão lento e as condições, até a abolição, de uma certa maneira tão estáveis, que o país não se ressentia exageradamente de ausência de uma estrutura educacional”. À parte os períodos de 1850 a 1870 – quando a poupança interna foi suficientemente importante para permitir a criação de uma possante indústria têxtil no Nordeste – e de 1915 a 1920 – quando, sob pressão dos efeitos da guerra na Europa e graças aos fundos constituídos a partir da indústria cafeeira, ocorre um razoável crescimento do setor secundário da economia -, o quadro educacional brasileiro não passa por modificações importantes até o início da década de trinta.

Os índices de analfabetismo permaneciam, até então, elevados (ver Quadros I e II); a cobertura do sistema de ensino fundamental mantinha-se limitada ao meio urbano e rico; o ensino médio e a formação técnica de nível intermediário e o ensino superior não avançaram além de algumas poucas dezenas de estabelecimentos de formação profissional nas áreas de

ciências econômicas, filosofia, medicina, engenharia e direito (ver Quadro III). Nesse último caso, o número de estabelecimentos, que era de 14 em 1889, passou para 24 no início do século, para 37 em 1910, 71 em 1920 e 86 em 1930 (ver o Quadro IV) – um crescimento demasiadamente lento, quando se considera que o ingresso na vida republicana era acompanhado de um discurso cuja temática centrava-se exatamente numa proposta de desenvolvimento econômico e social bem mais agressivo do que o proporcionado pelo Estado Imperial.

A ascensão de Vargas ao poder, em 1930, se faz acompanhar de grande parte do pensamento reformista da década de vinte – e medidas concretas logo são tomadas no campo da educação. Na verdade, o movimento que o leva ao poder assume o evento como uma ruptura com a organização política e social em vigor desde os tempos tanto da agonização do Império quanto da implantação da República.

O Ministério da Educação é imediatamente criado (1931), seguindo-se à sua criação a promulgação da Reforma Francisco Campos (1932); iniciam-se ainda em 1932 os estudos visando a criação da Universidade de São Paulo, cujas atividades de ensino organizam-se poucos anos mais tarde; em 1937 é criada a Universidade de Minas Gerais; em 1942 são criados o SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – e o SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

Perpassa o país, então, um profundo anseio de modernização, conduzido pelas idéias reformistas então vigentes, ora decorrente das restrições impostas pelo conflito armado que se alastrava pela Europa, com envolvimento dos EE.UU. Ao mesmo tempo em que se desenvolve uma política enérgica destinada a modificar a estrutura e o funcionamento da economia nacional – ou em razão disso -, começa-se a abordar a questão educacional sob uma ótica diferente, buscando-se dotá-la de uma nova noção de utilidade e de significado no contexto das mudanças em marcha.

Em 1932 fôra lançado o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, elaborado por Fernando Azedo e assinado por outros 26 educadores, propugnado por um movimento de renovação do setor educacional e procurando mostrar uma nova relação entre a educação e o desenvolvimento nacionais.

A criação do SENAC e do SENAI abre novos canais de formação profissional, à margem da formação tradicional oferecida pelo sistema regular de ensino; por outro lado,

aproxima o processo de formação de concretas necessidades das empresas comerciais e industriais – propiciando oportunidades novas de articulação escola-empresa.

O ensino industrial, de modo particular, e o ensino profissionalizante, em menor escala, apresentam índices de crescimento bastante significativos: o número de escolas industriais, por exemplo, passa de 143 em 1935 para 1.368 em 1945 – superando em muito o crescimento do ensino regular, de feição acadêmica.

No entanto, segundo Luiz A. Correa do Lago (6), “a história do SENAI e do SENAC evidencia... a perda de importância dos esquemas tradicionais de aprendizagem e da ênfase na formação do menor”. De fato, o sistema de ensino então ainda existente mostrava sinais de que dificilmente poderia atender a todas as demandas de formação dos recursos humanos especializados, necessidade emergente dentro do processo de expansão da indústria e do comércio.

Posteriormente, já na década de sessenta, mecanismos estratégicos foram criados, na forma de reformas e programas de formação regular profissional, de alfabetização e de formação de mão-de-obra (MOBRAL e PIPMO, por exemplo), confirmando a percepção deste autor: o sistema de ensino ainda não reagia de forma satisfatória aos reclamos mais imediatos do mercado de trabalho. Mais tarde, já em 1975, eram estabelecidos incentivos (lei 6.297/75) visando estimular programas diretamente organizados pelas empresas com instituições privadas de formação profissional.

Tudo isso apesar de haver-se empreendido, ainda em 1945, nova reforma do ensino (Reforma Gustavo Capanema), tentando-se estabelecer laços mais estreitos entre o ensino médio e a formação profissional, principalmente. Logo em seguida, em 1948, iniciaram-se os debates sobre a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, prevista na Constituição de 1946 – debates esses que se prolongariam até 1961, quando de sua promulgação (Lei 4.024/61) que foi, na realidade, o primeiro ordenamento geral da educação brasileira.

Em 1961 é elaborado o I Plano Nacional de Educação, atendendo ao disposto na Lei recém-aprovada, cuja implementação sofreu, em seguida, o impacto da crise político-institucional que se seguiu a renúncia do presidente Jânio Quadros.

Em 1968 e 1971, já no bojo de movimentos reivindicatórios importantes por expansão das oportunidades de ensino, são promulgadas reformas no ensino superior (Lei 5.540/68) e no ensino de 1º e 2º graus (Lei 5.692/71) – alterando-se profundamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 1961.

Incorpora-se então a idéia de um “sistema de ensino supletivo”, organizado paralelamente ao que seria chamado de “sistema de ensino regular” a partir daí, e introduz-se a compulsoriedade de formação profissional ao fim do ensino de 2º grau – compulsoriedade que seria revogada em 1982 (Lei 7.044/82), por absoluta ausência de resultados concretos na sua aplicação.

Ao longo de todo esse processo reformista, manteve-se a dualidade do sistema educativo, consagrando-se a divisão de encargos entre Estados e Municípios (constitucional e legalmente responsáveis pelo ensino fundamental) e a União (com função acessória e supletiva, “nos estritos limites das deficiências locais”, e responsável de fato por quase tudo em matéria de ensino superior e de desenvolvimento científico e tecnológico).

Essa dualidade, segundo Otaíza de Oliveira Romaneli (7), representava – e representava ainda – a “oficialização da distância que se mostrava na prática, entre a educação da classe dominante (escolas secundárias acadêmicas e escolas superiores) e a educação do povo (escola primária e escola profissional)”. Reformas de menor alcance, empreendidas ao longo da chamada 1ª e 2ª Repúblicas, não lograram modificar esse quadro, seja quando promovidas pelo governo central, seja pelos governos estaduais. Nesse último caso, aliás, o que mais se logrou foi o alargamento das diferenças regionais e locais, em função de situações de desenvolvimento econômico e da capacidade de investimento de diferentes Estados e, em alguns casos, até mesmo de Municípios.

Tais reformas surgiram ora no bojo de propostas idealizadas por educadores, ou por eles encaminhadas – nesse caso revelando preocupações de expansão e de melhoria que se sustentavam na constatação de diferenças entre o que aqui se passava e o que se passava em outros países -, ora em função de pressões de certos setores econômicos – nesse caso sustentados pela identificação de estrangulamentos em setores específicos da economia, cuja superação interessava apenas a segmentos produtivos que operavam com evidências de escassez de mão-de-obra em certos mercados de trabalho.

Ainda segundo Otaíza Romaneli, “todas essas reformas, porém, não passaram de tentativas frustradas e, mesmo quando aplicadas, representaram o pensamento isolado e desordenado dos comandos políticos, o que estava muito longe de poder comparar-se a uma política nacional de educação”.

Até fins dos anos cinquenta, o desenho geral do sistema educativo brasileiro permaneceu o mesmo (ver Quadros V a XI). Paralelamente, no entanto, alteravam-se

profunda e aceleradamente as relações econômicas dentro da sociedade brasileira. Segundo Helio Jaguaribe (8), “o desempenho econômico do Brasil foi, em muitos aspectos, nitidamente superior aos dos demais países do continente”, crescendo a uma taxa histórica de 6-7 % ao ano até meados da década de sessenta (ver Gráfico I). O ritmo de crescimento caiu no período 1962/1966 mas voltou a crescer em seguida (11,2 % em média dentre 1967 e 1973 – ano em que alcançou o valor máximo de 14 %).

Apesar disso – e ainda segundo este mesmo autor -, o modelo manteve-se dentro da linha de modernização por via do crescimento orientado para o atendimento a demandas internas, principalmente das classes dominantes, refletindo-se num processo educacional organizado para atendimento de segmentos já privilegiados da sociedade brasileira.

É bem verdade que a matrícula geral cresceu bastante no período: o crescimento médio anual das matrículas nas quatro primeiras séries do ensino de 1º grau foi duas vezes maior do que o índice equivalente de crescimento da população; e o crescimento médio anual da matrícula nas sete séries seguintes (as quatro últimas do ensino de 2º grau) foi 3,3 vezes maior do que o valor correspondente ao crescimento médio anual da população. Isso significa que houve, de fato, uma expansão notável da matrícula nesses dois níveis de ensino (ver tabela na página seguinte e Quadros XII a XVII).

Os indicadores de cobertura passaram, por sua vez, de 33,3 matrículas nas quatro primeiras séries, por grupos de 1000 habitantes, em 1920, para 130,8 em 1980 – um valor 3,9 vezes maior em relação ao observado em 1920; no caso das sete séries seguintes, a cobertura era, em 1980, 21,9 vezes maior – saltando de 3,6 matrículas, em 1920, para 78,8 matrículas por grupos de 100 habitantes no início da atual década.

Brasil – Indicadores Educacionais
Evolução do atendimento por 1000 habitantes em termos de matrículas nas 4 primeiras séries do 1º grau e nas 7 séries seguintes, de 1920 a 1980

Anos	População Geral	1ª. a 4ª.	Matrículas		
			Taxa	5ª. a 11ª.	Taxa *
1920	30.635.605	1.033.421	33,7	109.281	3,6
1940	41.236.315	3.068.269	74,4	260.202	6,3
1960	70.070.457	7.448.217	106,3	1.166.627	16,6
1980	119.061.470	15.575.951	130,8	9.396.401	78,8

Fonte: Matrículas em 1920 – retirado de Romaneli, Otaíza de Oliveira, in História da Educação no Brasil, 1930/1973, Editora Vozes, p.64

Demais dados – Fundação IBGE, Anuário Estatístico, 1970
SEEC/MEC, Sinopses Estatísticas.

(*) Taxas de escolarização bruta

Entre 1920 e 1980, a população do país cresceu a uma taxa média geométrica anual de 2,3% - contra crescimentos de 4,6% ao ano das matrículas nas quatro primeiras séries de 7,7% ao ano para as das sete séries subseqüentes.

Ao crescimento das matrículas, no entanto, não corresponderam melhorias significativas nos principais índices de desempenho do sistema de ensino fundamental e médio; permanecem elevadas as taxas de retenção nas primeiras séries e as de abandono precoce ao longo de todo o atual ensino de 1º grau. Em 1984, para uma matrícula geral inicial de 24,8 milhões de alunos nas oito séries do 1º grau, apenas 860 mil concluíram a oitava série no ano anterior – ou seja, a conclusão da oitava série do 1º grau no ano de 1983 equivalia a apenas 3,5% do estoque de alunos em todas as séries, no ano seguinte. Veja-se, a esse respeito, a evolução do fluxo escolar no período de 1942/1983 (Quadro IX).

No ano de 1984, a matrícula geral inicial de 2º grau era de 2,9 milhões - o equivalente a 11,7% dos 24,8 milhões de matrículas no ensino de 1º grau. Na 1ª série do ensino de 2º grau encontravam-se matriculados, nesse mesmo ano, 1,3 milhões de alunos – ou seja, quase 500 mil matrículas a mais do que o número de concluintes do 1º grau no ano anterior.

Em 1985, estavam matriculados no ensino superior, 1,4 milhão de alunos – algo como 10 matrículas para cada grupo de 1000 habitantes. Para que se tenha uma idéia do que representa esse valor, basta ver que, em 1986, a Argentina tinha 39,0; a Bolívia, 19,0; o Uruguai, 41,0; Cuba, 22,0; Canadá, 55,0; Estados Unidos, 56,0 matrículas por grupos de 1000 habitantes.

No ensino superior, a expansão do número de oportunidades cresceu a uma taxa média anual de 3,1% entre 1930 e 1960; entre 1960 e 1965 esse crescimento saltou para algo em torno de 5,0% ao ano, em média; nos dez anos que vão desde 1966 até 1975, há um salto enorme: o valor da taxa média de crescimento anual salta para 21,2% - ainda que chegando ao fim do período com níveis de crescimento bastante modestos.

A percepção de que: a) a melhoria do desempenho do ensino de 1º e 2º graus não acompanhava a expansão da oferta de vagas no ensino superior, e b) notavam-se nítidos sinais de queda da qualidade em todos os níveis de ensino, os rumos da política para o ensino superior são alterados. Já no início da década, reforçam-se os programas de construção e equipamento dos **campi** universitários, por um lado, e, por outro, iniciam-se os estudos para expansão da pós-graduação. Primeiro, buscando-se ajustar a infra-estrutura física das universidades a um projeto adequado para fins de efetiva implementação dos postulados da

Lei 5.540, de Reforma Universitária; em seguida, criando condições necessárias para que a formação de quadros docentes e de pesquisa alcançasse níveis adequados para sustar e reverter aquelas sinalizações de queda de qualidade.

Assim, ajusta-se a política educacional de forma a atender tanto ao ensino superior quanto, por força de esforços orientados para a formação de quadros docentes, à melhoria do ensino de 1º e 2º graus (evidentemente, outros programas foram igualmente elaborados e implementados, tendo em vista provocar esses tipos de repercussões).

Em que pese à afirmação anterior, essa “política” não se insere dentro de um quadro amplo de políticas públicas para o setor educacional. Primeiro, porque a ela não correspondem, de forma efetiva e clara, “políticas” para o ensino de 1º e 2º graus; segundo, porque ela desconhece o que se passa no próprio sistema de ensino superior brasileiro, quando comparado com o que se passa em outros países e regiões – mantendo-se com ela, ou agravando-se, uma defasagem relativamente importante quando considerada em relação ao processo de desenvolvimento, tomado como um todo (ver Quadro XIII).

É o que se depreende, por exemplo, quando se confrontam as características do modelo de desenvolvimento prevalecente – expressas, inclusive, no conteúdo dos diferentes planos governamentais que são elaborados a partir dos anos quarenta – e os dados da realidade educacional brasileira nesse mesmo período, em especial os do ensino superior. O que se observa, de imediato, é que não há muitos pontos de intersecção entre o projeto de desenvolvimento econômico e social e o comportamento de sucessivos governos em matéria de política educacional – a menos do que: a) a intensificação dos programas de formação de mão-de-obra, instituídos à margem do sistema educacional formal; b) a expansão acelerada da matrícula inicial no ensino fundamental, sem a correspondente melhoria dos índices de desempenho desse nível de ensino, quando tomado como um todo; c) a expansão da oferta de oportunidades de formação técnica de nível intermediário, principalmente a partir do crescimento da capacidade de oferta da rede pública de ensino técnico-profissional; d) uma gradual aceleração do ritmo de crescimento da oferta de ensino superior profissional e não profissional, nesse último caso por via do ingresso progressivo na iniciativa particular – encorpando-se assim os sinais de queda de qualidade no sistema, como um todo, dado o tipo de atividade privilegiada nesse caso.

A taxa de analfabetismo, por exemplo, que era de 65% no início do século observou um recuo de apenas 15% ao longo de todos os cinquenta anos seguintes. Só a partir da segunda metade dos anos sessenta, são deflagrados esforços consistentes de combatê-la.

Mesmo assim, chegamos ao final da década de oitenta com uma taxa ainda elevada, de algo em torno de 18,5% na população maior de 15 anos.

A rede física do ensino de 1º grau e o magistério, nesse nível de ensino, continuam a ser problemas irresolvidos – ambos contribuindo de forma decisiva para a manutenção de baixos níveis de desempenho ainda hoje observados. Apesar dos avanços quantitativamente significativos, mantém-se insatisfatória a cobertura de oferta de matrículas nas zonas rurais e interioranas, de modo geral, nas regiões urbanas do norte, nordeste e centro-oeste, e em bolsões de pobreza e periferias metropolitanas do centro-sul do país.

No ensino de 2º grau, além da cobertura deficiente ocorre indesejável afastamento do poder público da oferta de matrículas; além disso, a oferta de ensino técnico-profissional regular está longe de atender a um mínimo indispensável; a taxa de escolarização bruta nesse nível de ensino pouco avança além de um quinto em relação à população escolarizável existente na faixa etária.

O ensino superior repartiu-se de variadas formas entre o universitário e o isolado, o público e o particular, o pago e o gratuito, o de qualidade e o de mera titulação; à deficiente cobertura – em termos internacionais – somam-se problemas da mais variada ordem infra-estrutural e acadêmica, ora ligados ao seu financiamento (inclusive no caso do ensino mantido pela iniciativa privada), ora às diferentes funções que poderiam ser cobertas por diferentes tipos de instituições ou programas.

o o o

Ao se tentar confrontar os campos de argumentação anteriormente trabalhados – de um lado, o das políticas de desenvolvimento econômico; de outro, o das políticas educacionais avaliadas a partir dos indicadores de desempenho do sistema educacional e das evidências de que ainda nos encontramos face a face com problemas da mais variada ordem – observa-se que:

a) Há sinalizações claras de que “políticas educacionais” foram instituídas ao longo desse período, ora por via de instrumentação legislativa, ora a partir da implementação de planos, programas e projetos orientados para a ação pontual e circunstancial.

b) As mudanças propostas para o setor educacional balizaram-se predominantemente em demandas sociais ou econômicas, no diagnóstico de estrangulamento emergentes ou em propostas de educadores – sem jamais se articularem a um projeto global de desenvolvimento; nesse caso, elas correspondem muito mais a ajustamentos promovidos em função de defasagens identificadas do que a projetos de situar a educação como instrumento de suporte ao próprio processo de desenvolvimento idealizado.

c) A descontinuidade administrativa é responsável, em grande parte, pela descontinuidade de políticas e de planos educacionais, tornando a ação governamental muitas vezes errática, desordenada e inconseqüente.

A correlação de tais disfunções e distorções depende de:

a) De um projeto político de desenvolvimento econômico-social que reconheça as inter-relações entre educação e desenvolvimento, estabelecendo-se a partir disso, um conjunto de ações de longo prazo e profundidade;

b) Do reconhecimento apurado dos “pontos de controle”, não só no interior do sistema de ensino em si, mas igualmente nas suas relações com a sociedade, de um lado, e com o projeto de desenvolvimento econômico de outro.

Essa é a matéria sobre a qual nos deteremos em seguida, quando do exame de que medidas poderão ser adotadas no futuro, à luz do que dispõe a nova Constituição brasileira e da forma como se tratará a legislação a ela complementar.

3. Perspectivas

Qualquer tentativa de uma análise prospectiva em torno do tema esbarra, agora, diante do fato de que nos encontramos imersos dentro de um espaço de mudança na chefia de Executivo – cuja dimensão poderá ser mais ou menos profunda, dependendo do resultado das eleições que ora têm curso.

Desse modo, limitar-nos-emos a considerar o que mais de perto interessa ao ensino superior – uma vez que qualquer incursão sobre os demais graus de ensino alargaria demais os limites deste ensaio, tornando ainda mais complexa a abordagem da proposta.

Alguns balizamentos, no entanto, podem ser considerados para tal fim. Adotamos dois deles: o primeiro, constituído pelo conjunto de dispositivos constitucionais que regem as matérias – as relativas ao planejamento, programação e controle das ações do governo federal e os que tratam da educação, especificamente; o segundo, constituído pelas perguntas que se fazem e as repostas que aos poucos tomam forma nos anteprojetos de lei de diretrizes e bases da educação nacional, ora em tramitação no Congresso.

Quanto ao conjunto de dispositivos constitucionais

De acordo com a Constituição, é competência privativa da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (art. 21, inciso IX). Privativamente à União, compete legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional” (art. 22, inciso XXIV).

O artigo 23 dispõe que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (inciso V) – do que decorre distribuição de responsabilidades sobre matéria educacional, pelo menos quanto ao provimento de condições de acesso a ela e às suas conseqüências.

Concorrentemente, podem a União, os Estados e o Distrito Federal, legislar sobre “educação, cultura, ensino e desporto” (art. 24, inciso IX), determinando-se que nesse âmbito a competência da União “limitar-se-á a estabelecer normas gerais” (# 1º), não excluindo “a competência suplementar dos Estados” (#2º), e atribuindo-se a estes “competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades”, quando inexistir “lei federal sobre normas gerais” (# 3º).

Aos Municípios, a Constituição reserva competência para “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I) e para “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (inciso VI).

Ao tratar da organização dos poderes (Título IV), o texto constitucional atribui ao “Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República (...) dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual...” (art. 48, inciso II), e “planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento” (inciso IV).

O artigo 49 estabelece como “competência exclusiva do Congresso Nacional” (...) “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo” (inciso IX) e “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer das suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração direta” (inciso X).

No artigo 74 dispõe-se que “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, o sistema de controle interno, com a finalidade de (...) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” (inciso I) e “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado” (inciso II). O artigo 75 estende as normas previstas na seção a que pertence o artigo anterior, no que couber, “à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.

Privativamente do Presidente da República é a atribuição de “enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nessa Constituição” (art. 84, inciso XXIII).

As atividades de planejamento, avaliação e controle, atribuídas como de iniciativa do Poder Executivo, e de aprovação, fiscalização e acompanhamento como de competência do Congresso Nacional, são tratadas no Título VI da Constituição. O artigo 165 dispõe que “leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais”. Os parágrafos deste mesmo artigo explicitam quais as características do conjunto de leis que darão substância e concretude ao planejamento governamental, quais as exigências de compatibilização entre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais e quais as formas de prestação de contas que servirão ao controle de sua implementação, remetendo para lei complementar a regulamentação destas matérias e das normas de gestão que serão aplicadas sobre elas.

O artigo 166, por sua vez, disciplina o papel do Congresso Nacional na análise e aprovação das propostas do Executivo, inclusive no que se refere a “planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição”, assegurando que nesse processo não ocorra atentado à necessária compatibilização entre o planejamento de curto, médio e longo prazos.

Em matéria educacional – e limitando-nos a examinar tão somente as questões relacionadas direta ou indiretamente com o ensino superior -, a nova Constituição avança alguns balizamentos importantes.

Já no artigo 5º, estabelece o texto constitucional que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações que a lei estabelecer” (inciso XIII).

Como ideário de ordem geral, o artigo 205 dispõe que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a elaboração da sociedade...”.

Quanto ao ensino, reza o artigo 206 que ele será ministrado com base nos seguintes princípios, todos eles alcançando, mais ou menos diretamente, o ensino superior: “I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V – valorização dos profissionais do ensino (...); VI – gestão democrática do ensino público, na forma de lei; VIII – garantia de padrão de qualidade”.

O artigo 207 trata especificamente das universidades, assegurando-lhes “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” e exigindo delas obediência “ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

No artigo 208 explicita-se de que forma o dever do Estado será efetivado, dispondo, dentre outros aspectos, da garantia que lhe será devida em termos de “acesso (da população) aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (inciso V) e de “oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando” (inciso VI).

À iniciativa privada é assegurada liberdade para atuar no campo do ensino, “atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da execução nacional; II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (artigo 209).

No artigo 211 dispõe-se que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” e que “a União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória” (# 1º do mesmo artigo).

O artigo 212 trata da chamada Emenda Calmon, fixando o percentual mínimo de 18% da receita resultante de impostos como o montante que aplicará a União nos sistemas federal, estadual e municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino, limitando essa aplicação às escolas públicas; ressalva, no artigo 213, que poderão receber recursos públicos as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, estabelecendo critérios para tal fim; as atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, independente da personalidade jurídica pública ou privada do estabelecimento que as desenvolver.

Um plano nacional de educação, de duração plurianual, deverá ser estabelecido por lei, “visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público” (art. 214), com os seguintes objetivos: “I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País”.

Ao tratar do desporto, estabelece-se como sendo “dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um” (art. 217), observada a “destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional...” (inciso II).

No capítulo que trata da ciência e tecnologia, o parágrafo 1º do artigo 218 dispõe que “a pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado”; o parágrafo 2º estabelece que “a pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional”; dispõe-se ainda que “o Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia...”, “apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos...”, admitindo “aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica” (parágrafos 3º, 4º, e 5º do mesmo artigo).

O artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determina que “nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental”. O parágrafo único deste artigo estabelece, por outro lado, que “em igual prazo, as universidades públicas

descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional”.

Finalmente, o artigo seguinte (art. 61) estabelece ressalva para o caso de entidades educacionais e fundações de ensino e pesquisa que, em determinadas condições, poderão continuar a receber recursos públicos.

Quanto à legislação de diretrizes e bases

Não estão ainda suficientemente claros os dispositivos que, afinal, virão a constituir a nova LDB. Apesar disso, e no que diz respeito diretamente ao ensino superior, alguns temas deverão ser necessariamente desdobrados, outros precisarão de maior explicitação, um terceiro grupo deverá receber tratamento de modo a permitir que o ensino superior se organize segundo os objetivos gerais preconizados pela nova Constituição.

Nesse campo, existem mais perguntas do que respostas.

O que se entenderá, por exemplo, como “gestão democrática do ensino” e como esse princípio se revelará nos diferentes conjuntos de instituições de ensino superior, públicas e privadas, universitárias e isoladas, de grande e pequeno porte? Principalmente, como ele se revelará nas instituições universitárias, que “gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”?

Como se afirmará a prática da chamada “autonomia universitária”, em especial nas universidades mantidas pelo Poder Público e, portanto, dependentes de recursos para sua manutenção e desenvolvimento? E, igualmente, pertencentes a uma estrutura burocrática e a ela ligada por muitos e estreitos laços de convivência, nas áreas de planejamento, administração orçamentária, financeira e patrimonial, administração de pessoal e de serviços gerais, e assim por diante?

Como tratará a lei de resguardar, no corpo do Estado, mecanismos que assegurem a “garantia de padrão de qualidade”, que alcança a todas as instituições, e a “avaliação de qualidade pelo Poder Público”, no caso das instituições criadas e mantidas pela iniciativa privada? E como se garantirá que esteja sendo mantida a necessária “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”?

Como a lei protegerá o encaminhamento de soluções para extensão das atividades de ensino ao período noturno, de um lado, e, de outro, a descentralização de atividades mediante a interiorização de unidades universitárias ao longo dos próximos dez anos, quando outro dispositivo constitucional determina limite de pelo menos cinquenta por cento dos recursos para aplicação em atividades de alfabetização e universalização do ensino fundamental (o que implicaria, no plano federal, a reduzir o volume de recursos para a manutenção e desenvolvimento das instituições federais de ensino superior).

Qual será o papel reservado ao atual Conselho Federal de Educação, se a competência da União se esgota na fixação de diretrizes gerais – conforme dispõe o artigo 24, parágrafo 10.?

Como se fará o suporte financeiro para a manutenção e desenvolvimento de atividades de ensino superior à luz do que venha a ser considerado como fundamentos da chamada “autonomia universitária”?

Ainda em matéria de prática da “autonomia universitária”, como tratará a lei sobre questões como as de “qualificação que a lei estabelecer” para fins de exercícios das profissões, as de currículo e as de “autonomia didático-científica”?

E como se ligará tudo isso, em planos nacionais de educação, dentro do conjunto de atividades de planejamento atribuídas ao governo federal?

o o o

Estabelecidos esses balizamentos, retomemos a questão central, examinando quais as perspectivas de institucionalização de processos de avaliação, de planejamento e de controle que deverão ser desenvolvidos no interior do sistema de ensino superior.

Dois eixos de análise serão explorados.

O primeiro diz respeito ao fato, já por muitos levantado, de que acabamos por ter uma Constituição estruturada para um regime parlamentarista – em que o Congresso Nacional detém enorme soma de poderes sobre as ações do Executivo -, dentro de um regime que acabou definido como presidencialista.

Isso representa um complicador para o processo de planejamento, vez que os orçamentos correspondentes aos planos estarão sempre sujeitos a oscilações importantes, decorrentes do poder de manipulação atribuído ao Congresso, tão mais freqüentes quanto mais se mantiver flutuante a arrecadação de impostos, resultantes de efeitos inflacionários. Tanto isso é verdade, que o executivo acaba de criar mecanismo de correção automática do orçamento, a vigir a partir de 1º de janeiro próximo – o que poderá funcionar como amortecedor para fins de preservação tanto do próprio orçamento quanto dos planos a que eles referem.

O segundo tem componentes mais complexos ainda: a verdade é que o planejamento, enquanto processo de ordenamento de ação de governo, tem tido, ao longo do período analisado, efeito apenas marginal. A verdade é que o País tem evoluído, de fato, independentemente dos planos – à excessão, talvez, de caso do Plano de Metas, elaborado e conduzido durante o Governo Kubitschek.

Sobre isso, afirma Antonio Barros de castro (9): “este País tem uma grande tradição na promoção de mudanças estruturais o partir do Estado. E, no meu entender, uma pobre experiência de planejamento”. Quando se analisa a fundo cada um dos planos de ação de governo, o que se observa de imediato é que eles estiveram sempre orientados para a ocupação de espaços vazios, tanto nos setores economicamente produtivos quanto nos setores sociais; o planejamento orientado para a ordenação do desenvolvimento, como um todo, jamais foi praticado entre nós – ou pelo menos, jamais foi declaradamente praticado.

Um exemplo disso parece ser a idéia cristalizada na figura do crescimento do bolo, primeiro, para depois promover-se a sua distribuição – uma declaração de que os planos não deveriam ou poderiam ter uma abrangência maior do que a daqueles “espaços vazios”. De certa forma, uma falácia produzida para encobrir a incapacidade dos formuladores de planos e dos decisores políticos de agir de forma coerente sobre o processo de desenvolvimento econômico e social.

No caso da educação, como um todo, e do ensino superior, em particular, essa incapacidade de atuação ordenada e sistematizada pode ser identificada em vários momentos da trajetória que tomamos como referência.

A expansão da matrícula global guarda uma certa coerência com a curva de crescimento da economia, como um todo. No entanto, os fatores determinantes dessa expansão não são localizáveis no contexto do que se poderia chamar de “política educacional”

– os grandes saltos quantitativos ocorrem com inequívocas perdas de qualidade (na forma de distribuição das redes de escolas, nos projetos construtivos, na política de remuneração do magistério, nos indicadores de desempenho dos sistemas, e até mesmo na qualidade em si do ensino); e, por outro lado, as ocorrências de expansão estão sempre ligadas a fatores como os de urbanização acelerada, metropolização das cidades, surtos de crescimentos da oferta de empregos e assim por diante.

Em outras palavras, a expansão encontra explicações fora de contexto exclusivamente educacionais e longe ou à margem de políticas de ensino – o que confirma a hipótese de que os avanços conseguidos independem de um planejamento educacional e deliberado – quando menos, o planejamento poderia estar a reboque de outros fatores, não determinando a ação de governo no campo da educação, mas apenas ajustando a educação ao que já teria ocorrido em função de políticas outras, especialmente as ligadas ao crescimento da atividade econômica.

Ainda: pode-se identificar outros argumentos nessa mesma linha de raciocínio quando se compara o que se passa no interior dos sistemas de ensino e o que se passa nos setores produtivos da economia, tomando em consideração a incorporação tecnológica nestes últimos. De fato, os sistemas de ensino só muito lentamente vêm se detendo sobre esse fenômeno, e o têm feito, na maior parte das vezes, em função do que já ocorreu naqueles setores em matérias de modernização e incorporação tecnológica. O ensino de ciências, por exemplo, só muito recentemente entrou no cenário de debates no interior do Ministério da Educação; formas alternativas de educação tecnológica só agora começam a ser discutidas seriamente; as discussões sobre a universidade aberta já vem de quase vinte anos, sem que nenhuma medida concreta tenha sido tomada, e assim por diante.

Enquanto cresce a demanda por profissionais mais bem aparelhados para conviver com esse novo mundo que se abre a partir da incorporação de novas tecnologias no meio social, as nossas escolas e os nossos administradores educacionais agem com pelo menos duas décadas de atraso. Ainda não conseguimos nos libertar de viezes antigos, de natureza cartorialista e tecnocrática, impondo sobre os sistemas de ensino controles sobre todos os meios dos quais se utiliza o professor e a escola para desenvolverem seus trabalhos e esquecendo de que a sociedade evolui, apesar da escola que temos, do ensino que fazemos e dos controles que estabelecemos (muitos deles ironicamente chamados de “controles de qualidade”).

Evoluiremos em direção a um tempo novo para o planejamento – o que não é necessariamente mau. Primeiro, porque o texto constitucional o exige; segundo, porque

difícilmente conseguiremos avançar daqui para frente sem que se estabeleçam novos ordenamentos para a ação do governo.

Mas teremos que evoluir também nas artes de avaliar, de planejar e de administrar tanto o planejamento quanto a sua implementação; sobretudo, teremos que evoluir no sentido de melhor distinguir a ação política, que impulsiona o planejamento, e a ação administrativa, que impulsiona os planos – e que, nesse caso, nada tem de política, senão na medida em que se revista da autoridade e da competência técnica necessárias para fazer prevalecer objetivos e metas dos planos elaborados e aprovados.

E o mais difícil, imagino, não será a tarefa de reincorporar o planejamento como instrumento de suporte à ação governamental, mas a de abandonar práticas como as que têm recentemente presidido o comportamento de muitos dirigentes públicos – o clientelismo, o casuísmo, a descontinuidade administrativa e o fisiologismo que marcam as decisões quanto à alocação de recursos públicos.

4. O caso específico do Ensino Superior

Por razões que mereceriam análise bem mais aprofundada, a implantação da universidade brasileira foi adiada tanto pelo Império quanto pela 1ª República. Idéias, propostas e projetos foram sistematicamente recusados pelos governantes ao longo de todo o período que vai desde a independência até o início dos anos trinta, de renovação da vida política e econômica nacional.

Mesmo depois dos anos trinta, a oferta de oportunidades de estudos de nível superior cresce muito lentamente até o início da década de sessenta – em que pese o fato de se modificar, lenta mas progressivamente, o perfil de cobertura da educação de base e da formação técnica de nível intermediário, principalmente a partir da segunda metade da década de trinta. E a partir de quando, também, instalam-se as primeiras universidades brasileiras.

Nos anos quarenta a curva de crescimento da matrícula nas quatro primeiras séries do hoje ensino 1º grau começa a apresentar nítidos sinais de elevação acentuada, seguida, na década de cinquenta, de idêntica repercussão na curva de matrículas nas quatro seguintes e no ensino médio (da 7ª à 11ª séries de estudos fundamentais). Ao mesmo tempo, as taxas de

analfabetismo começam a apresentar sinais de regressão mais acentuada (ver Gráficos II e III).

A implantação da universidade brasileira, no entanto – com a exceção, talvez, do caso da Universidade de São Paulo, e, muito depois, da Universidade de Brasília -, processa-se predominantemente pela via da aglutinação de instituições isoladas já existentes – o que explica o fato de não ter havido, concomitantemente, uma mudança significativa nos seus padrões de funcionamento e na sua capacidade de absorção de novos e grandes contingentes de estudantes.

Ao longo do período que vai de 1935 a 1945, expande-se igualmente o ensino técnico, em nome de demandas de um mercado de trabalho também em expansão – na linha de um processo de industrialização empreendido a partir de uma política de incentivo à substituição de importações, e dominada quase que exclusivamente pela utilização de tecnologias cujos custos já se encontravam amortizados na sua origem. Isso, de certa forma, explica a lentidão com que as preocupações com a formação de quadros em pesquisa e desenvolvimento vieram a se incorporar no seio da sociedade brasileira.

A década de cinquenta é presidida pelo início de esforço ordenado e orientado para a industrialização de base, implicando intensiva absorção de tecnologias de produção bem mais avançadas do que as utilizadas na fase anterior. Mesmo assim, o modelo de desenvolvimento utilizado não resultou em uma deliberada política de reversão do quadro que caracterizava até então o ensino superior brasileiro, ainda que já ganhassem corpo os debates sobre a questão da pesquisa científica e tecnológica.

Ao final dessa década acumularam-se debates importantes e algumas medidas foram adotadas, mas sem a profundidade e a agressividade necessária. A lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 1961 – depois de mais de uma década de debates no Congresso Nacional – não logrou transformar o panorama geral do ensino superior de forma a que se estabelecessem perspectivas de respostas, a mais curto prazo, diante dos desafios que se interpunham entre ele e as demandas sociais que se avolumavam.

Uma nova reforma é empreendida nesse setor, primeiro por via de decretos assinados em 1966 e 1967, depois pela promulgação da Lei nº 5.540, de 1968. Alteram-se a estrutura, organização e funcionamento das universidades e abrem-se as comportas para que a iniciativa privada viesse a compartilhar do esforço de expansão das oportunidades de estudos superiores. A linha geral da política educacional desenvolveu-se no sentido de propiciar

rápido alargamento da faixa de atendimento a demandas que se acumulam às portas do ensino superior.

De forma desordenada, em princípio, diante dos postulados da própria LDB e da proposta de reforma contida na Lei 5.540, expande-se o ensino superior predominantemente pela via do ensino particular e da criação de instituições não-universitárias. Essa expansão ocorreu igualmente a partir do segmento público e universitário, é verdade, mas predominantemente pela via da federalização e aglutinação de instituições isoladas, privadas ou estaduais e municipais.

Esse processo expansionista processou-se à margem de uma rígida política de controles – seja em termos da capacidade instalada que se admitia como parte do sistema, seja em termos de provimento de programas de suporte ao desenvolvimento de atividades de ensino e pesquisa em padrões aceitáveis de qualidade e de eficiência. E isso se fez de tal forma que já antes da metade da década de setenta tornavam-se visíveis os sinais de esgotamento da demanda por ensino superior – ora por via da rigidez interna do próprio sistema (pouco criativo, predominantemente voltados para as carreiras clássicas, caro e distante dos critérios de recrutamento das empresas nos mercados de mão-de-obra especializada), ora por via da saturação do próprio processo de recrutamento das empresas, já então dentro de novos comportamentos ditados pelas conseqüências do primeiro choque do petróleo.

Lançada ao descrédito a chamada “teoria do capital humano”, a partir da qual se fizera alguns ensaios de planejamento na passagem da década de sessenta para a de setenta, a contenção da expansão tomou forma de uma política para o ensino superior, atrelada a outra, de correção dos problemas decorrentes da expansão desordenada deflagrada ao final dos anos sessenta.

De modo consciente – ou seja, refletindo uma postura política deliberada -, empreende-se uma avaliação do estado de implantação da reforma universitária, ora para confirmar algumas teses que já tomavam forma, ora para identificar pontos de estrangulamento ou problemas que emergiriam fatalmente em futuro próximo.

Decorrentemente dos resultados apurados desses estudos avaliativos, definem-se aos poucos os traços dessa nova política – sustentada, primeiro, num razoável esforço de ajustamento da infraestrutura física das universidades não-federais; nessa linha, desenvolvem-se programas de construção de **campi** universitários e de equipamentos e instalações para as

atividades de ensino e pesquisa. Segundo, na deflagração de atividades orientadas para a institucionalização da pós-graduação e para a formação de novos quadros de magistério superior (para docência e para a pesquisa) para a transferência de experiências de gestão e para a modernização administrativa e acadêmica das instituições de ensino superior.

Ao mesmo tempo – ora por força da exigüidade dos recursos para atendimento à dimensão dos programas de investimento no conjunto de instituições federais, ora em função do crescimento de movimentos reivindicatórios de privilégios na aplicação de recursos públicos em educação – abandona-se o setor privado quase que inteiramente à sua própria sorte. Para um grande número de instituições privadas de ensino superior não restou outra alternativa senão a de enveredar pelos caminhos de uma administração do tipo empresarial, inclusive como alternativa – às vezes única – de sobrevivência institucional.

Dentro dessa linha, repartiu-se o sistema de ensino superior em conjuntos altamente diferenciados: o universitário e o isolado, de um lado, e, de outro, o público e o privado. Essa repartição – ou especialização, se podemos chamar assim – tem algumas características revelantes: ela tornou mais caro o ensino público (e gratuito), ora por fazer recair sobre parte da população o ônus de suportar um escasso leque de opções de ordem qualitativa, ora por distanciar de tal forma a questão da qualidade entre os dois conjuntos que se abriu campo livre para a formação de movimentos reivindicatórios de alto poder de pressão exatamente dentro do segmento público do sistema.

O ingresso na década de oitenta, e em sintonia com a crise econômica geral que se abateu sobre o País, introduz no cenário novos elementos de disfunção: arrefece-se o ritmo de crescimento do mercado de trabalho – ora em função da queda do ritmo de crescimento do parque industrial, ora em função do envelhecimento das tecnologias em uso (permitindo o aproveitamento de uma mão-de-obra “em estoque”, mas não necessariamente qualificada em nível de inovação tecnológica). Ou seja, o sistema de ensino superior passa a operar “em compasso de espera”, não se exigindo dele rápidas decisões de ajustamento mas, em compensação, abrindo-se espaço para diversos tipos de “experimentos” – muito deles decorrentes da falta de uma clara definição de objetivos e de resultados das atividades universitárias.

Os primeiros cinco anos desta década são marcados pelo clima de perplexidade que toma conta do cenário: desaparecem, no bojo de uma crise econômica sem precedentes na história recente do País, as diretrizes políticas para a educação, de modo geral, e, em particular, para o ensino superior; insidiosamente, o ambiente universitário é contaminado

pelo debate sobre a “redemocratização” política do País, primeiro passo para uma certa “partidarização” dos movimentos organizados por professores, alunos e pessoal técnico-administrativo; agravam-se os problemas de custeio das atividades de manutenção e de gestão político-administrativa dos seus dirigentes.

Contrapondo-se a isso, emergem propostas de análise do quadro atual, a principal delas consubstanciada no tema da avaliação institucional como instrumento de apoio a processos internos de planejamento e controle e a um novo diálogo entre as instituições, os organismos governamentais e a sociedade.

Aos, poucos, afirma-se o pensamento de que alguma coisa precisa ser feita no sentido de “salvar” a universidade brasileira e aperfeiçoar o seu sistema de ensino superior, dentro do qual ela se encontra, de certa forma isolada (tal a distância que a separa do resto do conjunto). Reconhece-se que os recursos são escassos, que a definição de prioridades é falha ou não existe, que há evidentes sinais de ineficiência interna e de eficácia externa do sistema, como um todo.

E isso ocorre exatamente no momento em que nova lei de diretrizes e bases da educação nacional entra em discussão no Congresso Nacional. Espera-se, do legislador, rumos novos, novas diretrizes, e a possibilidade de que o governo possa incorporar, nos seus planos, medidas tendentes a facilitar o encaminhamento de soluções.

Essas soluções passarão por estudos aprofundados do que se passa no interior do sistema, pela análise apurada de cada problema, na avaliação realista dos procedimentos e comportamentos que hoje imperam no setor público e na maneira como o planejamento será conduzido pelos governantes que em breve assumirão a responsabilidade de tirar o País da crise em que se encontra.

Mas não passarão pelo caminho da espera de que milagres possam ser operados, nem pela ingênua esperança de que qualquer solução possa ser concretizada sem árduo e constante trabalho, sem a aplicação da nossa melhor inteligência e, sobretudo, sem que a autoridade prevaleça sobre qualquer outra qualidade ou talento.

BIBLIOGRAFIA CITADA

(1)

LAFER, Celso – O Planejamento no Brasil – Observações sobre Plano de Metas (1956–1961), in Planejamento no Brasil, de Betty Mindlin Lafer, Ed. Perspectiva, 1975, p.29 e seguintes.

(2)

DALAND, Robert T. – Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro, Ed. Lidador, 1967.

(3)

MARTONE, Celso L. – Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964/1966), in Planejamento no Brasil, de Betty Mindlin Lafer, ob. cit., p. 69 e seguintes.

(4)

ALVES, Denysard O. e SAYAD, João – O Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), in Planejamento no Brasil, de Betty Mindlin Lafer, ob. cit., p.91 e seguintes.

(5)

TEIXEIRA, Anysio – Ensino Superior no Brasil, Ed. FGV, 1989.

(6)

LAGO, Luis A. Correa e outros – Estrutura Ocupacional: Educação e Formação de Mão-de-Obra, Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, Estudos Especiais no. 4, Rio de Janeiro, 1983.

(7)

ROMANELI, Otaíza de Oliveira – História da Educação no Brasil – 1930 / 1973, Ed. Vozes, 1978.

(8)

JAGUARIBE, Helio e outros – Brasil – Reforma ou Caos, Ed. Paz e Terra, 1989.

(9)

CASTRO, Antonio Barros – A Experiência Brasileira de Planejamento, in Estado e Planejamento: Sonhos e Realidade, IPEA / CENDEC, Brasília, 1988.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- CUNHA, Luiz Antonio – Educação e Desenvolvimento Social no Brasil, Rio de Janeiro, Ed. Francisco Alves, 1980, 7ª ed.
- MINISTERIO DO TRABALHO – O mercado Brasileiro – Estrutura e Conjuntura, Ministério do Trabalho / Secretaria de Emprego e Salário, Instituto de Economia Industrial / Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1987.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – Retrato Brasil – Educação, Cultural e Desporto, Secretária de Articulação e Estudos de Planejamento, 1985.
- _____ - MEC / Dados, Secretária Geral, Seplan/Seinf/Seec, Brasília, 1981.
- _____ - Retrato Estatístico da Educação, Cultura e Desporto – Séries Históricas, Secretária Geral, Serviço de Estatística da Educação e Cultura, Brasília, abril – 1986.
- FURTADO, Celso – A Fantasia Desfeita, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 2ª edição, 1989.
- IPEA / CENDEC – Seminário Internacional Estado e Planejamento: os Sonhos e a Realidade, Brasília, 1988.
- TEIXEIRA, Anysio – Educação no Brasil, Ed. Nacional/INL, 2ª edição, São Paulo, 1976.

Quadro I
Brasil – Indicadores Educacionais
Analfabetismo na População de 15 anos e mais
1900 – 1988

Anos	Percentual de Analfabetismo
1900	65,3
1920	69,9
1940	56,2
1950	50,5
1960	39,4
1970	33,0
1980	25,5
1988	18,5

Fonte: Anuários Estatísticos do IBGE

Quadro II
Brasil – Indicadores Educacionais
Índices de Analfabetismo por Grupos de Idade ¹
1940 – 1977

Grupo de idade	1940	1950	1960	1970	1977
Total de 15 a 69	54,5	50,3	39,5	33,6	23,7 ²
DE 15 a 19	57,3	47,2	34,0	24,3	12,7
DE 20 a 24		45,7	33,4	26,5	13,8
DE 25 a 29	53,6	47,7	35,1	29,9	17,4
DE 30 a 34			35,6	31,4	
DE 35 a 39	54,4	49,6	41,9	34,7	22,6
DE 40 a 44	58,1	53,5	46,8	37,2	29,2
DE 45 a 49				40,5	
DE 50 a 59	59,9	57,3	51,9	45,2	36,9
DE 60 a 69	63,5	60,5	57,1	50,5	49,8 ³

Fonte: Estudos Especiais do IBRE, nº 4 – Estrutura Ocupacional: Educação e Formação de Mão-de-obra, Ed. FGV, Rio de Janeiro, 1983

(1) Excluída população da área rural da Região Norte e dos Estados de Mato Grosso e Goiás no ano de 1977.

(2) População de 15 anos e mais.

(3) População de 60 anos e mais.

Quadro III
Evolução da matrícula nas cinco principais áreas
de formação de nível superior
1932 – 1987

Anos	Ciências Econômicas	Direito	Engenharia	Filosofia	Medicina
1932	222	6.262	2.203	59	7.197
1940	774	5.793	2.172	1.622	5.548
1951	3.020	13.810	6.907	7.275	9.208
1960	7.934	23.293	10.821	20.270	10.316
1964	14.360	30.974	20.728	32.396	14.183
1970					
1980	128.821	135.026	152.429	--	49.464
1987	153.522	144.043	144.408	--	47.950

Fontes: 1932 / 1964 – in Otaiza de Oliveira Romaneli, História da Educação no Brasil, 1930 / 1973, Ed. Vozes, 1978, p. 120.
1970/1987 – Sinopses Estatísticas do Ensino Superior, SEEC/MEC

Quadro IV
Evolução da matrícula nas cinco principais áreas
De formação de nível superior
1932-1987

Anos	Número de Instituições	Alunos matriculados
1889	14	-
1900	24	-
1910	37	-
1920	71	-
1930	86	13.239
1940		21.235
1950		37.548
1960	404	95.691
1970	582	425.478
1980	882	1.377.286
1988	871	1.503.560

Fontes: 1889 / 1950 – Anyisio Teixeira, in Ensino Superior no Brasil, Ed. FVG, 1989.
1960 / 1988 – Sinopses Estatísticas do Ensino Superior, SEEC / MEC.

Quadro V
Brasil – Indicadores Demográficos
População por faixas etárias.
1900 – 1990

Anos	Total	05 a 14	15 a 19	20 a 24	05 a 19
1900	17.438.434	-	-	-	-
1920	30.635.605	-	-	-	12.703.077
1940	41.236.315	11.086.846	4.443.923	3.813.355	15.530.819
1950	51.994.387	13.324.094	5.502.315	4.991.139	18.826.409
1960	70.191.370	18.735.168	7.142.443	6.160.742	25.877.611
1970	93.139.037	24.967.151	10.203.429	8.422.167	35.170.643
1980	122.202.730	30.711.626	13.170.560	11.556.990	43.882.186
1990	158.991.690	39.845.480	16.598.298	13.707.959	56.443.778

Fonte: Anuários Estatísticos, IBGE
1990 – Estimativa

Quadro VI
Brasil – Indicadores Educacionais
matrículas por níveis de ensino
1920 – 1988

Anos	1ª a 4ª	5ª a 8ª e Médio	Ensino Superior	Total 1º E 2º Graus
1920	1.033.421	109.281	-	1.142.702
1940	3.068.269	260.202	21.235	3.328.471
1950	4.366.792	477.434	37.548	4.844.226
1960	7.448.217	1.166.622	95.691	8.614.839
1970	12.274.864	4.081.524	425.478	16.356.388
1980	15.575.951	9.396.401	1.377.286	24.972.352
1988	18.822.709	11.338.355	1.503.560	30.161.064

Fontes: Anuários Estatísticos, IBGE
Sinopses Estatísticas, SEEC / MEC

Quadro VII
Brasil – Indicadores Educacionais
Indicadores de Atendimento de Matrículas
No Ensino de 1º e 2º. Graus e Superior, por grupos
de 1000 habitantes na faixa etária correspondente
1920 – 1980

Anos	Matrícula 1º e 2º / Popul. 05 a 19 anos	Matrícula superior/ Popul. 20 a 24 anos
1920	89,9	--
1940	214,3	5,6
1950	257,3	7,5
1960	332,9	15,5
1970	465,0	50,5
1980	569,1	19,2
1988	--	109,7 *

Fonte: Valores calculados sobre dados anteriores

*Valor estimado

Obs: Os valores serão ligeiramente maiores se a matrícula do 10. e 20. graus inclusive a do pré-escolar, na faixa de 5 e 6 anos.

Quadro VIII
Brasil – indicadores demográficos
Taxas médias de crescimento anual da população
por faixa etária e período

Períodos	Total	05 a 14	15 a 19	20 a 24	05 a 19
1940 - 1950	2,3	1,8	2,1	2,7	1,9
1950 – 1960	3,0	3,5	2,6	2,1	3,2
1960 – 1970	2,9	2,9	3,6	3,2	3,1
1970 – 1980	2,8	2,1	2,6	3,2	2,2
1980 – 1990	2,7	2,6	2,3	1,7	2,5

Fonte: Anuários Estatísticos, IBGE

1990 – Estimativa

Quadro IX
Brasil – indicadores educacionais
Taxas médias de crescimento anual da matrícula
por graus de ensino e por períodos

Períodos	1º Grau		2º Grau	Superior
	1ª A 4ª	5ª A 8ª		
1940 – 1950	1,8	--	--	5,9
1950 – 1960	3,5	--	--	9,8
1960 – 1965	5,1	12,6	14,7	10,1
1965 – 1970	5,2	13,4	14,4	22,4
1970 – 1975	1,9	12,8	13,7	20,3
1975 – 1980	2,9	3,2	8,2	5,1
1980 – 1985	2,1	2,6	1,3	- 0,1
1985 – 1990	2,8			3,2

Fontes: Anuários Estatísticos, IBGE
1990 – Estimativa

Quadro X
Brasil – indicadores educacionais
Evolução do fluxo escolar no sistema de ensino
Números relativos – período 1942 / 1983

Anos	Matrículas no início do ano, por séries *										
	1º Grau							2º Grau			Superior
	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	1ª	2ª	3ª	
42/53	404	274	155	71	54	44	35	34	27	20	10
52/63	385	277	172	93	74	59	48	45	35	30	13
53/64	401	289	180	98	79	62	49	50	37	34	16
59/70	430	317	217	135	100	86	77	82	65	58	36
62/63	443	351	229	161	129	109	97	101	79	69	62
72/83	513	408	343	313	260	220	180	197	161	128	--

Fonte SEEC/ MEC (in Mercado de trabalho Brasileiro – Estrutura e Conjuntura, Ministério do Trabalho, 1987):
(*) 1ª série igual a 1000 matrículas para todos os períodos

Quadro XI
Brasil – indicadores educacionais
Evolução das condições de acesso ao ensino superior
1960 – 1988

Anos	Conclusões 2o. Grau	Inscritos Vestibular	Vagas Vestib.	Matrícula Total
1960	61.101	64.635	35.381	93.202
1964	95.417	97.481	57.990	142.386
1968	175.075	214.996	88.588	278.295
1971	260.658	400.958	202.110	561.397
1975	368.479	781.190	348.227	1.072.548
1980	541.325	1.803.567	404.814	1.377.286
1985	585.193	1.514.341	430.482	1.367.609

Fontes: SEPLAN / SG / MEC, Retrato Brasil de Educação, Cultura e Desporto, 1985.

Quadro XII
Brasil – indicadores educacionais
Condições de atendimento no ensino superior
1960 – 1985

Anos	Inscritos vestib. concluintes 2º grau	Inscritos vestib/ vagas oferecidas	Matric insino superior / mat. 2o. Grau
1960	1,06	1,8	1,5
1964	1,02	1,7	1,5
1968	1,23	2,4	1,6
1971	1,54	2,0	2,1
1975	2,12	2,2	2,9
1980	3,33	4,4	2,5
1985	2,59	3,5	2,3

Fontes: SEPLAN / SG / MEC, Retrato Brasil de Educação, Cultura e Desporto, 1985.

Quadro XIII
Brasil – Ensino Superior
Distribuições e evolução do número
de instituições, por região geo-econômica.

Regiões	1968		1978		1987		TCMA(*)	
		%		%		%	A	B
Norte	5	1,4	11	1,3	16	1,9	8,2	4,2
Nordeste	50	13,4	90	10,4	101	11,8	6,0	1,3
Sudeste	246	66,1	581	67,5	551	64,6	9,0	- 0,1
Sul	60	16,1	152	17,6	144	16,9	9,7	- 0,1
Centro-Oeste	11	3,0	28	3,2	41	4,8	9,8	4,3

Fonte: SEEC / MEC

(*) Taxa de crescimento média anual

(A) Período 1968 / 1978

(B) Período 1978 / 1987

Quadro XIV
Taxa bruta de escolarização de nível superior
por grupos de 1000 habitantes
1983 – 1986

Países	1983	1984	1985	1986
Brasil	12,5	11,5	10,9	10,9
América do Sul				
Argentina	25,2	29,3	36,4	38,7
Bolívia	20,6	19,5	19,0	--
Chile	14,7	15,3	15,9	--
Colômbia	12,4	12,8	13,0	13,1
Equador	32,5	33,1	--	--
Paraguai	10,3	9,7	--	--
Peru	--	23,8	23,8	24,6
Uruguai	23,7	30,0	35,8	41,6
Venezuela	23,8	23,4	26,4	--
América Central				
Costa Rica	22,1	22,1	23,0	23,8
Cuba	19,6	20,1	21,4	22,5
Rep. Dominicana	--	--	19,3	--
São Salvador	11,9	12,8	13,8	14,1
Guatemala	--	8,2	8,4	8,6
Haiti	1,1	1,1	--	--
Honduras	9,7	9,6	9,5	--
México	15,7	--	16,0	15,7
Nicarágua	12,8	11,0	9,8	8,7
Panamá	22,0	25,1	25,9	28,2
América do Norte				
Canadá	50,2	51,4	55,4	54,6
EE.UU.	56,7	56,2	57,4	59,3
Europa e Ásia				
França	28,3	29,3	29,9	30,2
Reino Unido	22,6	22,4	22,4	--
Itália	25,4	26,3	--	24,7
Japão	30,2	29,6	28,5	28,8
URSS *	21,2	21,4	21,3	21,6

Fonte: UNESCO – Statistical Yearbook, 1988

* Inclui todas as Repúblicas

Quadro XV
Brasil – Ensino Superior
Evolução do número de instituições
1968 – 1988

Anos	Total		Públicas		Particulares		Universit.		Isoladas	
	Num.	%AA	Num.	%AA	Num.	%AA	Num.	%AA	Num.	%AA
1968	372	--	129	--	243	--	43	--	329	--
1969	433	16,4	142	10,1	291	19,8	46	7,0	387	17,7
1970	516	19,2	162	14,1	354	21,6	50	8,7	466	20,4
1971	595	15,3	175	8,0	420	18,6	52	4,0	543	16,5
1972	711	19,5	188	7,4	523	24,5	53	1,9	658	21,2
1973	773	8,7	204	8,5	569	8,8	57	7,5	716	8,8
1974	848	9,7	217	6,4	631	10,9	57	--	791	10,5
1975	877	3,4	239	10,1	638	1,1	57	--	820	3,4
1976	855	-2,5	222	-7,1	663	3,9	61	7,0	794	-3,2
1977	863	0,9	219	-0,4	644	-2,8	62	1,6	801	0,9
1978	862	-0,1	218	-0,4	644	--	64	3,2	798	-0,4
1979	887	2,9	217	-0,4	670	4,0	65	1,6	822	3,0
1980	882	-0,6	200	-7,8	682	1,8	65	--	817	-0,6
1981	883	0,1	266*	33,0	617	-9,5	65	--	818	0,1
1982	879	-0,4	265	-0,4	614	-0,5	67	3,1	812	-0,7
1983	868	-1,2	253	-4,5	615	0,2	67	--	801	-1,3
1984	847	-2,4	238	-5,9	609	-1,0	67	--	780	-2,6
1985	859	1,4	233	-2,1	626	2,8	68	1,5	791	1,4
1986	855	-0,5	263	12,9	592	-5,4	76	11,8	779	-1,5
1987	853	-0,2	240	-8,7	613	3,5	82	7,9	771	-1,0
1988	871	2,1	233	-2,9	638	4,1	83	1,2	788	2,2

Fontes: 1968/71 – O Ensino Superior no Brasil
Relatório – SESu/MEC, Brasília, 1979
1972/88 – SEEC/MEC

(*) O dado sobre o número de estabelecimentos públicos não é consistente na série de dados

Quadro XVI
Brasil – Ensino Superior
Distribuição e evolução da matrícula
por região geo-econômica
1968 – 1987

REGIÕES	1968		1977		1987		TCMA*	
	Matri	%	Matri	%	Matri	%	A	B
Norte	5.928	2,1	28.257	2,5	38.485	2,6	18,9	3,1
Nordeste	41.807	15,0	173.106	15,1	250.314	17,0	17,1	3,7
Sudeste	170.269	61,2	699.899	61,0	815.866	55,5	17,0	1,5
Sul	50.301	18,1	187.130	16,3	282.033	19,2	15,7	4,2
Centro-Oeste	9.990	3,6	58.476	5,1	84.057	5,7	21,7	3,7
Totais	278.295		1.146.868		1.470.555		17,0	2,5

Fontes: 1968 / 1977 – O Ensino Superior no Brasil – 1974 / 1978, SESu / MEC, Brasília, 1979
1978 / 1987 – Sinopses Estatísticas do SEEC / MEC
(*) Taxa de crescimento médio anual

Quadro XVII
Brasil – Ensino Superior
Distribuição e evolução da matrícula
por área de conhecimento
1968 – 1987

Áreas	1968		1976		1987		TCMA*	
	Matri	%	Matri	%	Matri	%	A	B
Exat & tecn	61.389	22,1	230.965	21,8	275.308	18,7	18,0	1,6
Saúde	43.677	15,7	133.615	12,6	190.203	12,9	15,0	3,3
Agrárias	2.876	1,0	27.593	2,6	40.554	2,7	32,7	3,6
Hum & Soc	149.255	53,6	570.386	53,9	840.007	57,2	18,2	3,6
Let & Art	21.098	7,6	96.579	9,1	124.183	8,5	20,9	2,3

Fonte: 1968 / 1977 – O Ensino Superior no Brasil – 1974 / 1978, SESu / MEC, Brasília, 1979

1979 / 1987 – Sinopses Estatísticas do SEEC / MEC

(*) Taxa de crescimento médio anual

(A) Período 1968 / 1976

(B) Período 1976 / 1987