

# Educação e Desenvolvimento \*

Professor

FRANCISCO DE SOUZA BRASIL

## Introdução

Não é fácil abordar o tema. Mesmo sem pretender inovar — *Nihil Nove sub Sole* —, que dizer a propósito desse assunto que, anteriormente, não tenha sido vasculhado? Diz-se necessitar o Brasil, apenas, de uma lei determinando o exato cumprimento de outras preexistentes. Em educação, talvez mais que em qualquer outro setor, abundam leis, decretos e regulamentos. Daí ser interessante ligeiro retrospecto histórico. Do ponto de vista constitucional, abstraído o período monárquico, útil será fixar como as sucessivas Cartas Magnas disciplinaram a problemática pedagógica. A Constituição de 1891, primeira republicana, é parcimoniosa. Ao tratar das atribuições do Congresso Nacional, estatui, artigo 34, competir-lhe... "legislar sobre a organização do Distrito Federal, bem como sobre o ensino superior". Pelo artigo 35, "incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:... criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados", bem como "prover a instrução secundária no Distrito Federal". Ainda o mesmo diploma, fixando a declaração de direitos, art. 72, § 6.º, disciplina que "será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos". Após a revolução de 1930, redemocratizado o país, a Carta de 1934 reflete, claramente, a importância que a Educação assumiu em todo o

---

\* Conferência pronunciada, a 11 Dez 75, na Confederação Nacional do Comércio e publicada na Carta Mensal, N.º 254, Mai 1976.

mundo. O art. 5.º, ao delimitar a competência privativa da União, atribui-lhe “traçar as diretrizes da Educação Nacional”, bem como, concorrentemente com os Estados, art. 10, “difundir a instrução pública em todos os seus graus”. Como importante inovação, inscreveu-se em seu texto um título específico referente à Família, à Educação e à Cultura. Sob enfoque específico, o art. 150 afirma competir à União, “fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino em todos os graus e ramos, comuns e especializados a coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território do país. Parágrafo único: o Plano Nacional de Educação, constante de lei federal, ... só se poderá renovar em prazos determinados e obedecerá às seguintes normas ...”, contidas, essas, nos artigos 151 e seguintes. Outra inovação — art. 156 — discrimina que “a União e os municípios aplicarão nunca menos de 10% e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”.

Prosseguindo na mesma diretriz, importa, antes da análise cabível, quanto à Constituição de 1937, assinalar que a mesma representou, à época, um hiato só recomposto, na História Constitucional, após 1946. Por conseguinte, não tendo sido a mesma, jamais, totalmente executada e muito menos legitimada, viveu em forma excepcional. Mas, tendo produzido efeitos, gerado direitos adquiridos e consubstanciado situações jurídicas perfeitas, não pode nem deve ser ignorada. Em se tratando da educação, vários são os dispositivos, minudentes, a ela dedicados. O art. 128, por exemplo, fixa que é dever do Estado “contribuir, direta ou indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento da arte, da ciência e do ensino”, assegurando, ao aluno, “a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais”, estipulando, igualmente, art. 129, ser “o ensino pré-vocacional e profissional... em matéria de Educação, o primeiro dever do Estado”. Estabelece, também, ser — art. 150 — “o ensino primário obrigatório e gratuito”. A Constituição de 1946, que retomou as mesmas diretrizes da Carta

de 1934, dedica à matéria pedagógica atenção especial. Um dos seus primeiros artigos — 5.º — informa ser da competência da União, “XV — legislar sobre... diretrizes e bases da Educação Nacional”, ressalvada “a legislação estadual supletiva ou complementar”. No título específico referente à Família, à Educação e à Cultura, assinala, art. 166, que “a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”. Cogitando do financiamento à Educação, retorna ao estatuído em 1934 ao disciplinar, art. 169, que, “anualmente a União aplicará nunca menos de 10% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Ainda no art. 170 prescreve-se que a “União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, sendo que aquele “terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o país nos estritos limites das deficiências locais”. Os Estados e o Distrito Federal — art. 171 — “organizarão os sistemas de ensino, sendo que, “para o desenvolvimento desses sistemas, a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao Ensino Primário, provirá do respectivo Fundo Nacional”. Quanto ao texto vigente, fácil será constatar o aparecimento de algumas inovações. Assim, o art. 8.º frisa competir à União “estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional”. As bases filosóficas, consubstanciadas no art. 176, estatuem ser a educação “inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humanas, é direito de todos e dever do Estado e será dada no lar e na escola”. A responsabilidade do Estado também é taxativamente fixada, prescrevendo-se que “o ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos, “devendo os Estados e o Distrito Federal organizarem os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o país, nos estritos limites das deficiências locais”. Quanto ao financiamento, sem cogi-

tar de uma taxa, prescreve o texto constitucional que "a União prestará assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para desenvolvimento dos seus sistemas de ensino".

Tão longo arazoado demonstra, de maneira inequívoca, que, no ordenamento constitucional, acentuada evolução é perceptível. Resta saber se a letra da lei coaduna-se com o seu espírito e ambos ajustam-se à conjuntura.

## Educação

Desnecessário conceituar o que é educação. Importa, de preferência, fixar alguns pressupostos básicos, analisando problemas que continuam aguardando solução, já estruturada, mas que ainda não foi suficientemente testada para comprovar, na prática, sua validade teoricamente correta.

Dentre muitos dos problemas existentes, alguns, pela relevância que assumem, devem ser estudados prioritariamente. Assim, o descompasso observado entre a letra da lei, sua adequação à conjuntura e sua aplicação à realidade.

Abstraindo o ensino primário, somente após 1946 submetido à organização federal, os demais graus e ramos, no período republicano, foram reformados sete vezes, sem contar a chamada Reforma Benjamim Constant. Dessas, a mais durável, em se tratando do ensino médio, foi a *Reforma Capanema*. Promulgada em 09-04-1942, vigorou até 20-12-1961. Fácil constatar que, mesmo quanto a essa última, não houve tempo para comprovar, exaustivamente, sua validade. As demais, de 1901 a 1932, com exceção da última, eram leis delegadas, mais vinculadas a aspectos administrativos que, propriamente, encarando bases e diretrizes filosóficas, sociológicas ou psicológicas.

Entende-se, conquanto não se justifique, essa técnica legislativa, eis que, sendo a Constituição de 1891, que vigorou

até 1930, omissa na conceituação dos princípios que deveriam estruturar a educação brasileira, não se poderia esperar fosse o seu texto suprido pela legislação ordinária. Por conseguinte, somente com as chamadas Leis Orgânicas do Ensino — 1942-1946 — encontra-se, permeando o texto legal, fundamentos filosóficos e científicos a caracterizarem um sistema. Exatamente quanto a esse aspecto é que surgem dúvidas, discussões, contestações. Teria acertado o legislador na escolha desse ou daquele princípio doutrinário, traduzido, posteriormente, em lei específica, disciplinadora de adequada estrutura pedagógica? Nesse particular, poucos os que julgam harmônicos à conjuntura os fundamentos doutrinários da educação brasileira.

Situando o problema em termos impessoais, THORNDIKE e GATES — Princípios Elementares de Educação — afirmam: “muitíssimo pouco sabe-se dos resultados em conhecimento, capacidade, habilidade, interesse e ideais que provêm de qualquer certa qualidade ou quantidade de educação escolar”. Lourenço F.<sup>o</sup> — Revista Brasileira de Estatística, 2, 1940, — assim se exprime: “... Donde as tendências de 1889 a 1930 poderem ser assim resumidas; permanência do espírito da educação formal ou do ensino literário; o ensino profissional apenas iniciado, com algum desenvolvimento, onde o trabalho industrial começa a ser organizado, mas ainda sem plano de conjunto e sem articulação definida com os ramos do ensino comum; nestes o primário apresenta relativo desenvolvimento. Crescimento relativamente menor têm os cursos secundários, cuja finalidade é o preparo para os cursos superiores; desenvolveram-se os institutos de preparo do magistério primário; não assim os de preparo do professorado secundário; a tendência de descentralização administrativa e política permanece. Estas são as grandes linhas, observadas em relação a todo o país”.

Esse julgamento, referente aos anos 30, enlva-se à atualidade. Lê-se na Revista EBSA — n.º 326, maio, 1975 — que “outrora admitia-se a bifurcação: escola comum, geral, aca-

dêmica como, agora, pejorativamente, tisna-se; e a escola dita pré-vocacional, técnica, profissional... Nos dias correntes, cai-se no excesso oposto, fazer do ensino de 2.º grau ensino profissionalizante com sacrifício da formação de uma parcela da juventude credenciada culturalmente”.

Aflorado, mui de leve, o problema do desajustamento entre o texto legal e a realidade a ser, por ele, disciplinada, importa analisar outro, igualmente grave e atual, envolvendo a formação do magistério. Inicialmente, não será demais alertar que esse se constitui em parte de um todo complexo e em constante mutação, difícil será isolar, do todo, uma das suas componentes.

Mais difícil, ainda, querer fixar uma escala de prioridades. Todos os problemas são importantes e o sistema educacional não apresentará adequado rendimento enquanto não forem eles equacionados e tentativamente resolvidos os identificados, mas ainda carentes de um enfoque objetivo que se constitua em primeiro passo para solução. Por conseguinte, condicionados, por essas premissas, pinçamos, a título de amostragem, algo que sirva para facilitar o diagnóstico com que pretendemos encarar essas considerações.

Em se tratando do magistério, não será abordada sua formação para o antigo ensino primário. Nem, tampouco, o preparo do professorado dito secundário. Essas duas modalidades serão estudadas, à guisa de conclusão, quando das considerações finais ao presente trabalho. Dar-se-á ênfase ao preparo do professorado superior, a nível de pós-graduação, *strictu sensu*, isso porque, tratando-se de atividade recente e ainda sujeita a regulamentação definitiva, será lícito e mesmo desejável sumariar o que existe, visando a sugerir medida tendente a uma análise objetiva. A *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* — Lei n.º 4.024, de 28/12/61 — posteriormente derogada, em se tratando do ensino superior, pela Lei 5.540/68 e Decreto-Lei 464/68, instituiu o ensino de pós-graduação, devidamente qualificado pela legislação citada, complementada, essa, através de pareceres normativos do

Conselho Federal de Educação. O Decreto-Lei 464/68, em seu art. 36, estatui que "a formação e o aperfeiçoamento do pessoal docente de ensino superior obedecerá a uma política nacional e regional". Esse dispositivo, em consonância com o art. 17, da Lei 5.540/68, que fixa as várias modalidades de cursos, ministrados no ensino superior, e levando-se em conta os Pareceres 977/65 e 77/69 do Conselho Federal de Educação, possibilita concluir que a mencionada pós-graduação destina-se, precipuamente, ao preparo de pessoal docente para o ensino superior. Reforça essa assertiva declaração do Senador Jarbas Passarinho, emitida durante o tempo em que Sua Excelência ocupava o Ministério da Educação e Cultura: "Em verdade, como o corpo docente de cada nível deve ser preparado no nível imediatamente acima, no Brasil a principal função da pós-graduação tem sido o preparo e aprimoramento do pessoal docente de nível superior".

Resta indagar se esse "preparo e aprimoramento" se apresentam compatibilizados com as reais necessidades e reclamações conjunturais a que deve atender.

O Decreto n.º 76.056, de 30 de julho de 1975, que aprova o Plano Nacional de Pós-Graduação, analisando o problema, assinala que "dado o caráter bastante recente das iniciativas de criação e implantação dos cursos, o conhecimento estatístico de suas dimensões é ainda precário".

Descendo a minúcias mais significativas, aduz o citado texto que "as características mais evidentes deste processo de crescimento são: o isolamento e a desarticulação das iniciativas; o insuficiente apoio e orientação por parte dos órgãos diretores da Política Educacional; e, na maior parte dos casos, uma grande diversidade de fontes e formas de financiamento".

Face a essa autorizada constatação, não se afigura necessário aduzir, por ociosa, qualquer outra que, no caso, seria redundante. Conveniente, pois, focar o terceiro e último problema que enfeixa os demais. Trata-se do planejamento,

que está na moda, acompanhado por todo um jargão, às vezes hermético, que rapidamente seduz a muitos, conquanto não poucos, depois, o abandonem, pois crêem que seja ele — planejamento — panacéia destinada a curar todos os males, receita infalível a todos os achaques. Daí a importância prévia, quando se trata da matéria, de procurar joeirar o tema, escoimando-o exatamente daquelas conotações que, com o mesmo, não se coadunam. Assim o planejamento NÃO é: remédio que se aplique, indistintamente, a todas as situações, sem levar em conta suas peculiaridades, pretendendo curar todos os males possíveis e imagináveis. NÃO é, tampouco, a negação da liberdade individual e o fim do liberalismo democrático, substituindo-se, esse, por um domínio cada vez mais presente e atuante de tecnocratas autoritários, visando a usurpar, aos políticos, o poder de dirigir uma sociedade, escolhendo seus objetivos, fixando prioridades, orientando-a e governando-a.

Ao revés, ainda que de maneira sintética e necessariamente imperfeita, o planejamento, em sua essência, nada mais é que o emprego de uma técnica sutil encarando a abordagem racional e científica de problemas, tendendo a uma solução harmônica e coerente. Para isso, tal abordagem pressupõe a determinação de objetivos, a existência de recursos disponíveis, futuros ou potenciais, a análise, cuidadosa, das várias linhas de ação ou opções a serem selecionadas, a escolha de metas a serem atingidas em prazos bem definidos e a seleção dos meios mais eficazes — *estratégia* — para obtenção dos fins — *política* — programados. Assim entendidos, o planejamento significa bem mais que a elaboração de um projeto, passando a constituir um processo contínuo que engloba operações interdependentes. Evidente que, para serem aplicados à educação, tais regras e princípios terão que sofrer adaptações sucessivas que, partindo das finalidades de um planejamento global, atinjam setores cada vez mais restritos. Como muito bem salienta opúsculo organizado pela Unesco — Planificação da Educação — “Na última década, o mundo inteiro assistiu à espetacular explosão educacional... du-

rante o mesmo período, o planejamento global da educação definiu-se, tornando-se amplamente aceito como indispensável ao desenvolvimento ordenado e eficaz do setor". Isso não significa, entretanto, seja pacífico o entendimento a respeito nem isenta de polêmica a própria idéia daquilo que é planejamento. Em que pese aos conceitos acima expostos, muita incompreensão ainda existe e não poucos negam, de plano, qualquer utilidade prática ao planejamento. Não é nossa intenção, nesse modesto ensaio, dizer nada de novo. Repetiremos, apenas, noções corriqueiras, procurando compatibilizar a metodologia propugnada pela ESG com aquela usualmente aceita pelos que, não cursados, dedicam-se a atividades de planejamento. A semelhança da estatística, cujo aproveitamento racional e sistemático somente foi possível, com eficiência, no setor pedagógico, após a experiência pioneira do convênio de estatísticas educacionais, idealizado por Teixeira de Freitas e executado nos primórdios do IBGE, também não será possível uma adoção proveitosa do planejamento sem que, do mesmo, todos tenham a mesma idéia, pratiquem a mesma metodologia, sigam idêntica sistemática e aceitem, para casos semelhantes, técnica aos mesmos assemelhada. Fora daí, o planejador não poderá, por falta de entrosamento, resolver problema cuja solução dele se espera. Difundir princípios, discutir técnicas, interpretar normas e fixar nomenclatura, eis tarefa que se impõe prioritariamente. Antes disso feito, temerário será pretender implantar o planejamento como atividade rotineira.

Conquanto admita-se que planejar seja processo informal e natural das sociedades humanas, desde tempos recuados, somente a partir de 1923, tal qual o entendemos na atualidade, passou a ser praticado de maneira sistemática, ainda que tentativa. O primeiro Plano Quinquenal Russo ocupou-se largamente da Educação. Durante e depois da Segunda Guerra Mundial, os transtornos causados pelo conflito, crescentes preocupações econômico-sociais e uma explosão demográfica imprevista apressaram estudos cada vez mais profundos e sistemáticos do planejamento como um todo, nele incluído ca-

pítulo referente à Educação. Ensina a Escola Superior de Guerra que o Planejamento intenta responder às seguintes indagações: Que fazer? Como fazer? Quando fazer? Onde fazer? Com que meios fazer?

Pode-se ainda, parafraseando Augusto Comte, afirmar que o planejamento visa proporcionar à Administração uma técnica que a habilite a "saber, para prever, a fim de prover". Daí não ser o planejamento monopólio de um pequeno grupo, mas se constituir em preocupação e responsabilidade permanentes da administração como um todo.

O Decreto-lei n.º 200, de 25/11/67, em seu art. 7.º, é explícito: "a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional... e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso." Importa salientar que o trecho em epígrafe nada mais faz que repetir, explicitando, o art. 8.º, incisos V e XIV da Constituição vigente que, tratando da União, estabelece que lhe compete, V, "planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais", estatuinto, também, dentro do tema que estamos abordando, que lhe incumbe, XIV, "estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde...".

Ressalta dos textos legais que, além de um planejamento global, deve a União elaborar outros, setoriais, merecendo expressiva citação nominal a educação e a saúde. Em síntese, antes de se aprovar um planejamento setorial, importa fixar as diretrizes gerais que devem presidir ao todo, deduzindo-se, delas, as diretrizes particulares que irão nortear o plano específico que deflui do geral.

Ainda sob esse ângulo, é possível abordagem prévia baseada na Constituição vigente que, em seu art. 89, ao estabelecer a competência do Conselho de Segurança Nacional —

“órgão do mais alto nível na assessoria direta do Presidente da República” — informa caber-lhe, I, “estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional”. Ora, sendo pressuposto fundamental que todo o planejamento visa atingir metas que lhe são previamente fixadas nitidamente ressalta que o planejamento governamental, preconizado pela legislação em vigor, estriba-se nos objetivos nacionais permanentes a serem deduzidos pelo Conselho de Segurança Nacional. Conquanto o tema seja familiar aos diplomados pela Escola Superior de Guerra, vale repetir que tais objetivos, formulados pela Política Nacional, se constituem em fins a serem alcançados, em prazo mais ou menos dilatado, através de uma estratégia nacional que, para isso, recebe orientação política adequada. Entretanto, quando os objetivos nacionais permanentes escapam à possibilidade imediata de serem alcançados e mantidos através do Poder Nacional, preconiza a metodologia sejam os mesmos decompostos em objetivos nacionais atuais, integrados nos anteriores, os quais, face às possibilidades do momento, se constituem em etapas a serem atingidas pela Política Governamental, graças ao poder disponível no momento considerado. Em conclusão, qualquer plano setorial a curto prazo integra-se na política governamental, limitada, no tempo, pela duração constitucional do mandato presidencial. Como sabido, os Objetivos Nacionais Permanentes, por definição, se apresentam de forma ampla e generalizada. Já os Objetivos Nacionais Atuais, deles deduzidos e neles integrados, descem a uma casuística mais precisa, eis que se destinam a serem implementados e mantidos a médio quando não a curto prazo. Não quer isso dizer que o planejamento educacional deva ater-se necessariamente aos Objetivos Nacionais Atuais. Em verdade, como todo o planejamento, esse também vincula-se, permanentemente, aos Objetivos Nacionais Permanentes. Mas, em um certo e determinado período de governo, qualquer planejamento setorial é deduzido de Objetivos Atuais a serem normalmente concretizados no período considerado. Feita essa introdução, destinada a melhor interpretar o problema, importa fixar quais

os pressupostos básicos condicionadores de um adequado planejamento educacional. Segundo a Unesco, o aludido planejamento deveria: a) "aplicar-se ao conjunto do sistema de ensino, em todos os níveis e a todos os elementos deste sistema, levando-se em conta tanto os aspectos qualitativos como os quantitativos; b) situar-se em uma perspectiva de maior alcance, de modo a cobrir ao menos vários anos e, se possível, um período de duração equivalente ao do ciclo escolar; c) estar totalmente integrado no planejamento do desenvolvimento econômico e social". (Planejamento da Educação). Ainda segundo a mesma fonte, inúmeros são os fatores negativos que, nestes últimos dez anos, impediram não só a adoção pacífica dos princípios acima enunciados, mas, igualmente, a adaptação, com maior êxito, da educação às necessidades presentes e futuras da sociedade. Tais fatores negativos, sem prejuízo de outros, são os seguintes: "a) inércia fundamental e conservadorismo social dos sistemas de ensino, que aumentam, de maneira alarmante, a defasagem entre o ritmo de renovação destes sistemas e a evolução da sociedade; b) reservas quanto à idéia de que a educação é investimento de importância capital para o desenvolvimento nacional e quanto à própria idéia do planejamento educacional; c) falta de continuidade nos escalões dirigentes do sistema educacional, traduzindo-se na flutuação das políticas e dos objetivos fundamentais definidos para a educação e no abandono de planos já provados; d) resistência sociopatológica ao planejamento por parte de muitos administradores; e) falta de integração, do planejamento educacional com as atividades conexas de planejamento, quando existem, ou — em termos de comunicação e compromisso — com os processos de decisão e aplicação de decisões dentro do próprio sistema educacional; f) ausência de esforços paralelos de planejamento para o conjunto da economia, mão-de-obra e desenvolvimento social, apesar de serem tais esforços indispensáveis para fornecer uma estrutura ao planejamento educacional; g) deficiência dos escalões administrativos da educação inadaptados às imensas tarefas de desenvolvimento que devem assumir

atualmente, e cujos dirigentes, compreendendo mal o planejamento, temem que o mesmo venha a usurpar-lhes responsabilidades e prerrogativas; h) insuficiência de recursos econômicos, muitas vezes agravada por uma taxa decepcionantemente baixa de crescimento econômico; i) disponibilidade incerta de recursos por causa da dificuldade de se obter uma consignação de verbas governamentais garantidas por vários anos; j) ausência de documentação segura e atualizada que permita apreciar as tendências recentes e o estudo atual da educação; k) sistemas de formação de professores que não oferecem a todos os meios de renovar constantemente seus conhecimentos profissionais e melhorar sua situação; l) falta de pessoal qualificado e emprego de métodos inadequados ao planejamento educacional”.

Obra de equipe exige colaboração de todos e as decisões adotadas, no decorrer de sua elaboração, devem-se estribar, cada vez mais, não na simples vontade de um indivíduo, mas, sobretudo, em métodos e técnicas sofisticados, onde o arbítrio humano cada vez desempenha menor e mais insignificante papel. Também é sabido — nisso são unânimes os mais abalizados autores — que é impossível, a curto prazo, sem adequada e por isso mesmo longa experimentação e paciente acompanhamento, dizer da excelência desse ou daquele sistema, dessa ou daquela reforma. Ensinam os doutos que o que se entende como “qualidade da educação” é frase utilizada da maneira mais inconstante e arbitrária. De um lado, exprime em geral um juízo de valor discutível. Por outro lado, certos especialistas tendem a opor os aspectos qualitativos do planejamento educacional a seus aspectos quantitativos, eis que, para esses, todos os elementos da educação compreendem tanto aspectos qualitativos quanto quantitativos, na prática dificilmente separáveis. Também fator ponderável é o que se refere ao rendimento educacional. Distinguem-se, aí, dois tipos característicos: interno e externo. A rentabilidade interna mede-se por uma perfeita adequação da escola às suas finalidades, traduzindo-se por um mínimo de evasão e repetência; já a rentabilidade externa implica

sua eficácia face ao desenvolvimento econômico, cultural e social. Por conseguinte, não basta que o sistema funcione bem, internamente, mas que, *pari passu*, esse funcionamento satisfaça aos anseios sociais. Não basta que a escola forneça mais educação, importa que essa seja a melhor para o tipo da sociedade a que se destina. Problemas deste jaez estão a demonstrar que não é suficiente desejar implantar o planejamento. Antes e acima de tudo deve-se implantá-lo quando existirem adequadas condições para o seu funcionamento econômico.

Urge planejar o planejamento. Sem essa providência preliminar, nada feito. Para isso, porém, não bastam leis gerando estruturas custosas e complicadas. Pode-se planejar muito bem sem nada disso. Mas, em troca, não será possível planejar sem um mínimo de elementos humanos que domine a técnica indispensável e possua apoio substancial compatível com a obra a ser realizada.

## Desenvolvimento

Existem, quanto ao perfeito entendimento desta palavra, divergências não facilmente ilídidas. Alguns a empregam como sinônimo ou equivalente a *crescimento*. Outros acreditam que o seu exato significado a situa, preferentemente, na área econômica. Tais concepções, entretanto, além de fundamentalmente ERRÔNEAS, apresentam-se nefastas. Na melhor das hipóteses, violando a lógica, assemelham a *parte ao todo*. Importa, por conseguinte, conceituar, para distinguir.

Quanto ao aspecto econômico, cumpre esclarecer que o simples crescimento espelha um aumento *quantitativo* da economia, enquanto o desenvolvimento econômico, além de abranger o crescimento, está diretamente vinculado a níveis de bem-estar social, abanando, *qualitativamente*, novas estruturas

Em se tratando do aspecto global do problema, envolvendo o conceito do que se entende como desenvolvimento,

imperioso será recordar que, face a terminologia da Escola Superior de Guerra, "o desenvolvimento é a otimização da capacidade do Poder Nacional, objetivando a consecução do Bem Comum".

Considerando ser o Poder Nacional "expressão integrada dos meios de toda a ordem (Políticos, Econômicos, Psicossociais e Militares) de que dispõe efetivamente a nação, em um momento considerado, para, sob orientação do Estado, alcançar e/ou manter os Objetivos Nacionais", fácil será constatar o inteiro cabimento do anteriormente enunciado, em se tratando do caráter global daquilo que se entende como desenvolvimento. Em reforço dessa assertiva, oportuno lembrar que o primitivo critério para classificar um país como desenvolvido, em desenvolvimento ou subdesenvolvido, estribava-se naquilo que se entendia como sendo renda *per capita*. Na atualidade, porém, outros indicadores surgiram e se afirmaram. Assim os níveis de nutrição; o percentual da população agrícola em relação à força de trabalho; produtividade homem/hora; distribuição de renda nacional; grau de industrialização; níveis de instrução; taxa de crescimento demográfico; grau de integração econômica; estrutura social; índices sanitários; população economicamente ativa; expectativa média de vida; estabilidade político-social; renda *per capita*.

Claro que esse elenco, relativamente numeroso, não elimina posterior inclusão de outros fatores, destinados a comporem, ainda com maior veracidade e precisão, o perfil que se pretende esboçar.

Afirma-se, com acerto, que a principal diferença existente entre regime autocrático e democrático, quanto ao desenvolvimento, repousa no *homem*. Sob prisma totalitário, considera-se que o homem deve se adequar ao desenvolvimento. O enfoque democrático, porém, situa o desenvolvimento a serviço do homem.

Graças ao *desenvolvimento*, *progride-se*. Através do *progresso* atingira-se o *bem comum*. Por conseguinte, assim como

não se admite desenvolvimento vinculado, apenas, a uma das formas ou expressões do Poder Nacional, igualmente não será lícito esquecer que vivendo o Homem na Terra e da Terra e sendo governado por Instituições não existirá autêntico e inequívoco desenvolvimento salvo aquele que considere esse trinômio que se constitui em elemento básico da nacionalidade.

Outra não é a linguagem usada por Carlos Geraldo Langoni que, em recente conferência proferida na Escola Superior de Guerra — Crescimento versus Desenvolvimento, 02 de outubro de 1975 — focalizando os desequilíbrios que se observam em nosso processo de desenvolvimento, assinala, *verbis*: “todos estes desequilíbrios refletem, em essência, o erro fundamental de nossa estratégia de desenvolvimento que tem sido o de atribuir uma prioridade exagerada ou injustificada à acumulação de capital físico, em relação àqueles investimentos que beneficiam diretamente o homem”.

## Conclusão

Impõe-se concluir, esquematicamente, sintetizado tão longo arrazoado:

1. Análise dos textos constitucionais republicanos assinala, em caráter crescente, refletindo conjuntura em acelerado processo de mutação, ingerência cada vez maior do Estado em matéria pedagógica, orientando-a quanto aos fins, prescrevendo-lhe tarefas e áreas específicas de atuação, possibilitando-lhe os meios e aferindo-lhe os resultados.

2. A última reforma do ensino, primário e médio, alterou, substancialmente, o até então existente. A Lei número 5.692, de 11/08/71, que fixa diretrizes e bases para o ensino de 1.º e 2.º graus, explicita serem seus objetivos “a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades, como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania”. Atendendo a essas coordenadas, estruturou-se o texto

legal de tal maneira que o "currículo pleno terá uma parte de educação geral e outra de formação especial", dando-se particular ênfase, no ensino de segundo grau, à "formação especial".

Face a essas considerações conclusivas, ressaltam alguns reparos:

2.1. a reforma, abruptamente, mesmo admitindo implantação progressiva, além de alterar a tradicional estrutura vigente no ensino primário, aumentando sua duração para oito anos letivos, reduziu para "três ou quatro séries anuais", e ainda menos tempo, em casos especiais, a duração do antigo curso secundário;

2.2. unificou e profissionalizou todo o ensino de grau médio, crismando-o de 2.º grau, extinguindo habilitações específicas que se concretizavam em escolas normais, comerciais, industriais, agrícolas, ginásiais e colegiais;

2.3. a profissionalização, predominante "no ensino de segundo grau", compreenderá "uma parte diversificada para atender, conforme as necessidades locais aos planos dos estabelecimentos e às diferenças individuais dos alunos".

2.4. Tendo em vista o exposto, conclui-se, imparcial e objetivamente:

a) fez-se uma reforma profunda sem indispensável e adequado preparo prévio que possibilitasse sua implantação imediata. Reconhece-o o Presidente da República, *verbis*: "Ela é um objetivo a atingir, um objetivo distante... Tem que sair sob forma gradativa... a longo prazo. Agora, se nós quisermos ser açodados e quisermos fazer a reforma em um ano, nós vamos fracassar" — EBSA, maio 75 n.º 326, pág. 3.

b) Faltou, ao reformador, o que não podia nem devia faltar: informação orientada, preferentemente, para aquelas áreas onde, de imediato, deveria atuar a Reforma. Assim, em se tratando da demanda de mão-de-obra, cuja caracterização é essencial à implantação da nova Lei, frisa, com pro-

priedade, Carlos Geraldo Langoni: "a dificuldade de avaliar o comportamento da demanda de mão-de-obra a longo prazo é uma conseqüência direta da impossibilidade de antecipar a característica e a magnitude da expansão relativa dos diferentes setores da economia... O problema de estimar a demanda para categorias profissionais é ainda mais complexo num país como o Brasil em que a produção de tecnologia está em grande parte fora de seu controle e em que existem diferenças regionais e setoriais nos preços relativos dos fatores de produção" — (A Economia da Transformação, 1975, página 150).

E conclui, em conferência já mencionada, enfatizando que é de fundamental importância evitar que o setor educacional se transforme em fonte autônoma de obsolescência do capital humano, através de uma profissionalização excessivamente especializada ao nível da escolarização formal".

c) escasseia, também qualitativa e quantitativamente, o magistério qualificado para assumir os novos encargos atribuídos à classe, indispensáveis e condicionadores do sucesso daquilo que se pretende implantar.

3. Por último, face ao ensino superior, também não se pode deixar de reconhecer que os textos legais a ele vinculados, sobretudo a Lei 5.540/68 e diplomas subseqüentes, ainda se encontram bastante distanciados de uma implantação propiciadora de adequado rendimento. Ainda aí, sem menosprezo a outros problemas, de evidente relevância, enfoca-se o preparo, a atualização, a especialização, e a expansão do magistério. Tenta-se, pela primeira vez, como coroamento da reforma universitária, formar, cientificamente, o magistério superior, à semelhança daquele destinado ao ensino de 1.º e 2.º graus. Para isso, ênfase e prioridade foram concedidas aos cursos de pós-graduação que, acorde pronunciamento do ex-Ministro Jarbas Passarinho, devem cogitar do "preparo e aprimoramento do pessoal docente de nível superior". Análise anterior, baseada em texto legal, autoriza afirmar que,

conquanto seja lícito e desejável acreditar no êxito, a longo prazo, daquilo que ora está sendo tentativamente implantado, no momento existem óbices, antagonismos e pressões que o retardam, dificultando a adoção prática dessa correta solução já teoricamente aprovada.

4. Finalmente, assim como sem *desenvolvimento* não existe *segurança*, sem *educação* não será possível haver *desenvolvimento*. Em recente epístola endereçada ao então Presidente da Aliança Renovadora Nacional — ARENA — o Senador Luiz Viana F.<sup>o</sup> propugna: “Inicialmente desejo reportar-me ao problema educacional, que tenho como o fundamental, o essencial para o futuro do país... que se inscreva em nosso programa uma declaração expressa, peremptória, inequívoca, de que a ARENA considera como o primeiro mais importante objetivo governamental a Educação Nacional” (J.B. 22.08.75). Também o documento “metas e bases para a Ação do Governo” — 1970/71 — chama, expressivamente, de “Revolução na Educação” aquilo que, à época, constituía-se em preocupação governamental, a saber: 1) a qualidade do ensino... desatualizado e pouco ajustado à realidade nacional e regional; 2) a produtividade do sistema educacional... e 3) a integração da educação com o desenvolvimento científico e tecnológico e com o desenvolvimento global do País”.

Essa diretriz concretizou-se no 1.<sup>o</sup> Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Lei n.<sup>o</sup> 5.727, de 04.11.71) que, entre outras realizações, preconiza, no campo da Educação, além de uma ampliação do MOBRAL, a implantação do “Sistema de Ensino de 1.<sup>o</sup> grau, integrando o primário e o ginásio, com universalização progressiva desses dois níveis de ensino; estabelecer-se-á o sistema de centros regionais de pós-graduação, além de continuar-se a Reforma Universitária”. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/1979) admite, com realismo, que ainda “persistem problemas na Educação, de quantidade e, principalmente, de qualidade... o objetivo maior de todo o planejamento nacional é o homem brasileiro, nas suas dimensões e aspirações”.

Em sua mensagem ao Congresso Nacional, 1975, assim se manifesta o Presidente Geisel: "O desenvolvimento que almejamos para o país é um desenvolvimento integral e humanista — humanista, sobretudo nos seus fins, uma vez que o homem, na atualização de todas as suas potencialidades, é o objeto supremo em proveito do qual os maiores esforços deverão ser coordenados e multiplicados... O governo tem plena consciência do quanto representam a Educação e a Cultura no processo de valorização do homem brasileiro, inclusive como investimento de alta rentabilidade, se bem que diferida no tempo, para o próprio desenvolvimento econômico do país".

Por último, como fecho desse estudo, o opúsculo *Um Programa para o Brasil* (projeto) elaborado pela ARENA, preconiza no item 3, "Política de Valorização de Recursos Humanos", no campo da Educação, vários princípios, dos quais destacamos o seguinte:..." 4-Planejamento integrado da educação para o desenvolvimento". Importa, agora, concretizar o planejado, mas isso é outra e mui diversa estória...

**A cada nova guerra surgem outras dimensões nos campos da tática e do armamento. Assim sendo, as atitudes rígidas ou inflexíveis para com a arte de combater certamente são perniciosas à eficiência em combate. O comportamento humano irá determinar grandemente o curso da batalha. Desta forma, nunca será demais acentuar a necessidade de uma judiciosa seleção dos homens, principalmente dos líderes.**