

A QUESTÃO DA QUALIDADE DO ENSINO NOS PLANOS OFICIAIS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: 1955-1980

(MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO - UM CONCEITO A SERVIÇO DE UM PROJETO POLÍTICO)

Victoria Maria Brant Ribeiro*

Introdução

Tratar de questões da democratização do ensino é tratar, fundamentalmente, da questão da qualidade do ensino, uma vez que entendemos que não é só o acesso à escola que conta e sim o que esta escola fará com a população que chega em grande número a ela.

O interesse pelo estudo do significado da expressão **melhoria da qualidade do ensino** nos planos oficiais de governo surgiu, a partir de 1980, quando percebemos a dissonância entre o discurso contido em pareceres e documentos da Secretaria e Conselhos de Educação e o dos educadores e textos mais atuais e críticos sobre a educação brasileira: o primeiro definindo preocupações e propostas para melhorar o ensino; o segundo revelando desilusão e descrédito quanto à eficiência e à função social da escola.

Decidimos, então, buscar nos planos nacionais de desenvolvimento, nos planos setoriais de educação, cultura e desportos, assim como nos documentos que os complementam, o que os órgãos

oficiais queriam dizer com **melhoria da qualidade do ensino**, a fim de que pudéssemos ter mais clareza sobre a lógica desse movimento, através do qual se propõem medidas para melhorar o ensino.

O ponto de partida foi o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos (1980-85) que, de imediato, evidenciou a necessidade de consulta e análise de planos anteriores, buscando indicadores que determinavam sua trajetória histórica, o que nos levou até o Plano de Metas (1955) por ter sido este o primeiro plano de governo que incluiu a educação como uma de suas metas. Além disso, o período em que ele foi elaborado representou para o país um marco decisivo na opção de desenvolvimento capitalista dependente, trazendo importantes implicações para a educação.

A leitura desses documentos e a análise do movimento sócio-político-econômico no qual eles foram gerados nos permitem afirmar, logo de início, que, dependendo do momento histórico e da postura ideológica dos planejadores, a expressão **melhoria da qualidade do ensino** toma significados diferentes, sendo usada, inclusive, para escamotear uma política educacional que contradiz a intenção expressa na letra dos documentos, embora, em todo o período analisado, ela tenha amadurecido numa linha bem definida referindo-se à produtividade da educação, tomada nos termos técnicos introduzidos e veiculados pelos economistas da educação.

A opção pela análise apenas dos documentos oficiais prende-se ao fato de que esses mesmos documentos nos oferecem uma visão histórica do movimento da sociedade brasileira nos últimos trinta anos. Eles são, em última instância, as representações **pensadas** das relações sociais presentes na história. É neles que se pode identificar a ideologia dominante, "o corpo sistemático de re-

* Professora Adjunta do Centro de Educação da Universidade Santa Úrsula.

apresentações e de normas"¹ que uma classe social define como universal e impõe a toda sociedade como uma maneira de "ocultar ou dissimular o real". A análise do discurso oficial contribui para o desvelamento do processo histórico que o determina e possibilita identificar aquilo que é de fato a realidade social e o que é representação dessa realidade, qual o projeto que a classe dominante assume para a totalidade social, expresso no conteúdo dos documentos elaborados pelo poder do Estado - nível abstrato da ideologia de um dado momento histórico.

Caminhando, então, pela história, através dos planos nacionais de desenvolvimento, toda a análise foi presidida pelo conceito que definimos para **qualidade do ensino**.

Entendemos por qualidade do ensino a prática pedagógica, desenvolvida nas escolas, capaz de dar aos alunos das classes populares o instrumental necessário para a apropriação do conhecimento, para que possam ter, efetivamente, ingresso no processo de participação política do país, em luta pela superação de sua marginalização nas decisões políticas e em busca de melhores condições de vida. Em síntese, um ensino que se baseie na transmissão efetiva do saber acumulado e organizado e em instrumentos para a sua aquisição e o seu uso.

No Brasil, um permanente discurso oficial tem colocado em destaque a melhoria da qualidade do ensino mas, no plano concreto de realizações, apenas define metas quantitativas, em geral distanciadas das expectativas por um ensino melhor. As questões que, de fato, interessam à maioria do povo ficam escamoteadas numa abstração retórica, sem que sejam apontados os meios a serem utilizados para, efetivamente, melhorar o ensino. O que o povo reclama não é só mais escolas para as crianças, mas boas escolas, que saibam ensinar, onde os professores, reconhecidos profissionalmente, se esforcem e se preparem para dar boas aulas. **O Depoi-**

mento de Conceição, publicado na **Revista ANDE**, em 1981, revela, exatamente, o que "a massa dos pobres" espera da escola: a vaga para matrícula, a presença constante da professora, a responsabilidade pelo ensino de qualidade, a merenda escolar, a participação dos pais no processo pedagógico. Enfim, são questões muito práticas e reais que escapam à capacidade da família para resolvê-las e que são colocadas como expectativas em relação à escola. No entanto, as propostas oficiais são, via de regra, amplas e genéricas, desligadas das possibilidades concretas da família e, sobretudo, dos problemas já formulados pelo povo, e que são postos de lado, em detrimento das prioridades traçadas por quem detém o poder.

Nos documentos analisados, estas prioridades dizem respeito, sistematicamente, à construção de escolas, à expansão de matrículas, ao treinamento de novos professores, ao fornecimento de merenda escolar, livros e materiais didáticos, uma preocupação eminentemente quantitativa, o que nos leva a supor que a qualidade do ensino é substituída pelo aparato numérico que a justifica. Esta posição, permanentemente assumida nos planos de educação, nos fez buscar o sentido da qualidade que esteve contida naquela quantidade, já que não é possível separar estes dois aspectos em uma existência concreta e determinada.

Entendemos que para tratar da questão **quantidade e qualidade** na escola brasileira precisamos, em primeiro lugar, identificar o projeto de sociedade e as necessidades sociais que o determinam. A expansão quantitativa do ensino tem que estar atrelada a um modelo concreto de desenvolvimento, no qual devem estar integrados três aspectos que, segundo Durmeval Trigueiro, resultem em "formas flexíveis de compromisso"² do poder com a totalidade social: demanda social, demanda de talentos e atendimento à expansão da economia. As leis, os planos, as decisões governamentais devem acompanhar tais demandas, apontando para as trans-

¹ CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. S. Paulo, Moderna, 1980.

² MENDES, Durmeval. **Qualidade e quantidade da educação no Brasil**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, IESAE, 1974. 33p. mimeo.

formações sociais que incluam, de fato, mudanças no "sistema de relações das partes dentro de um todo". Desta forma, podemos afirmar que a expansão do ensino realizado nos últimos trinta anos resultou numa qualidade alterada.

Isto se explica se considerarmos que, no movimento de ser para o vir-a-ser, a qualidade do ser, que é infinita, dura, se prolonga, se repete, mas cresce gradualmente e se modifica numa outra qualidade. Só que essa transformação não se faz, somente, por acréscimos quantitativos, mas sim pelas **crises**, pelos **saltos** qualitativos que a quantidade implica.

Por outro lado, nesse crescimento quantitativo, a qualidade do ser é sempre transformada em outra qualidade, aumentada. Nesse sentido, "o momento em que a qualidade desaparece, em que é criada uma outra qualidade, é também o momento no qual a quantidade manifesta que ela não era inessencial à coisa, mas fazia parte de sua essência".³ É assim que Lefèbvre define este movimento: "A quantidade, portanto, tem uma importância prática primordial. Consiste na mediação através da qual se ataca a qualidade a fim de modificá-la. Esquentar a água, para ter água fervendo ou vapor, é atacar a qualidade pelo lado acessível, vulnerável, isto é, pela quantidade".

Foi este o movimento que se verificou nos sistemas educacionais, ao longo dos anos. A complexidade das sociedades e o aumento da demanda populacional pela educação resultaram na expansão da escola e na conseqüente modificação da qualidade do ensino. O que durante muitos anos foi privilégio de uma minoria, um ensino para as elites, ampliou-se, inicialmente, para as classes médias e hoje continua a se ampliar diante de uma grande massa que aspira à educação - e a escola não pode fazer de conta que esta demanda não existe. Os projetos políticos das sociedades contemporâneas têm considerado a questão da qualidade do ensino relacionada à

³ LEFÈBVRE, Henri. **Lógica forma e lógica dialética**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.

sua quantidade, até porque esta qualidade tem implicações políticas, na medida em que está vinculada aos modelos de sociedade e, por conseqüência, diretamente relacionada aos ideais dominantes.

É neste sentido que, historicamente, as idéias dominantes vão definir o significado da qualidade do ensino e vão expressar, através de seus projetos políticos, o sentido que se quer dar à educação e, conseqüentemente, ao ensino.

No Terceiro Estado, apostava-se na escola como o instrumento capaz de fornecer os conteúdos básicos que permitiriam aos cidadãos questionarem as relações sociais até então existentes. A burguesia, aliada às classes populares, acreditava que o novo projeto de sociedade incluía um ensino que possibilitasse a participação de todos no processo político, legitimando, dessa forma, seu poder emergente, no combate ao modelo feudal.

Consolidado o poder burguês, a escola aparece como o instrumento dos ideais liberais, contribuindo para a extinção das diferenças entre os homens. Tal é a justificativa que a burguesia encontra para garantir a sua hegemonia enquanto classe dominante, assumindo, em sua proposta, os interesses da classe dominada de participar, politicamente, nos novos rumos para o desenvolvimento social. A qualidade do ensino significa, portanto, instrumentalizar culturalmente as massas, para que elas apoiem o projeto burguês de sociedade.

Este movimento, no entanto, não se faz de forma harmônica, pois a classe dominada coloca em questão a dominação da burguesia. A maneira pela qual a escola se organizou, dando condições às massas de participarem do processo político, não atendem aos interesses da burguesia, no plano da sua dominação, pois, com a elevação cultural das massas, os antagonismos de classe se explicitaram no confronto. A qualidade do ensino buscada pela burguesia, para toda a sociedade, resultou num processo inverso daquele esperado: a classe dominada passou a escolher os dirigentes políticos que não aqueles desejados pela burguesia.

Surge, então, uma nova qualidade do ensino que não mais prioriza os aspectos políticos na ação educativa, e sim os aspectos técnico-pedagógicos, voltando-se para o interior da escola, para o aluno como o centro do processo educativo e para as relações interpessoais. É o movimento da Escola Nova em que o ensino de conteúdos dá lugar à preocupação com as maneiras de aprendê-los, ou seja, o método se superpõe ao conteúdo. O bom ensino, então, deixa de ser aquele considerado "tradicional" e passa a ser o que utiliza técnicas e métodos para "aprender a aprender". O bom ensino é aquele que, considerando as diferenças individuais, atende, de modo desigual, os diferentes grupos sociais: aqueles destinados à liderança e aqueles destinados à execução do projeto social da classe que lidera. Neste sentido, o bom ensino não pode ser para todos, pois implica a utilização de métodos e técnicas sofisticadas, tornando-o, portanto, oneroso e inacessível às classes populares.

A qualidade do ensino na história da educação brasileira

No Brasil, embora com algum atraso de importação, a educação assumiu características semelhantes. Do período da colonização até o Império, predominou a educação escolar do tipo jesuítica, atendendo aos interesses da minoria dominante, com um conteúdo desinteressado, de cultura geral, sem a preocupação de qualificar para o trabalho, já que as atividades produtivas não requeriam maior qualificação profissional e o importante era manter a estrutura social, tal como estava organizada, num modelo agrário-comercial-exportador dependente.

Com a independência política, pouco se alterou o quadro educacional, permanecendo a dependência econômica e, conseqüentemente, a importação de idéias e formas de pensamento européias. Entretanto, a independência política criou a necessidade de formação de quadros técnicos e administrativos numa pequena camada social intermediária que surgia e que logo percebeu a escola como um instrumento de ascensão social. Portanto, a qualidade do ensino que, no período jesuítico, se referia ao ensino livresco, aristocrático, desconectado da realidade concreta, de repente sofre a ameaça de transformação pela exigência da nova população que

deseja uma escola mais voltada para interesses imediatos - o preenchimento de cargos administrativos para os quais eram recrutados somente aqueles que tinham o curso superior. O ensino médio, então, assume a característica propedêutica, de conteúdo humanístico, que se mantém, por longo tempo, em contraposição a qualquer tentativa de profissionalização que, certamente, alteraria a perspectiva educacional da classe dominante. Houve, sem dúvida, expansão do ensino nesse período, mas uma expansão contida nos limites da classe dominante e da classe intermediária emergente. As classes populares, formadas pelo grande contingente de população rural, continuaram afastadas da escola, onde o ensino aristocrático não oferecia grandes atrativos.

Assim evoluiu o ensino regular brasileiro, em sua forma escolarizada, até o crescente processo de urbanização, decorrente da industrialização no país. Iniciou-se, então, um desequilíbrio na organização escolar, decorrente do aumento da demanda por mais educação pelas camadas médias urbanas e pelas camadas populares, aspirando à ascensão social. No plano político, o que até agora era entendido como desigualdade social, natural ou formal, entre as classes, passou a ser reivindicado como igualdade social real. As classes trabalhadoras pressionaram o sistema escolar no sentido de sua expansão. A qualidade do ensino passa a ser entendida como a "transformação dos conteúdos formais, fixos e abstratos em conteúdos reais, dinâmicos e concretos", para que "a igualdade formal seja transformada em igualdade real". A isto, a burguesia brasileira, presa aos ideais liberais, responde com o Movimento da Escola Nova, subordinando "as aspirações populares aos interesses burgueses, tornando possível à classe dominante apresentar-se como a principal interessada na reforma da escola"⁴, uma escola que atendesse, de maneira diferente, às diferentes aspirações sociais.

O fato de transferir a responsabilidade dos conteúdos, como um dos fatores das transformações sociais já que possibilitam a tomada de consciência do papel social da população, para os métodos

⁴SAVIANI, Dermeval. Escola e democracia. ANDE, São Paulo, 1(3): 56-64, 1982.

de ensino, tem seu similar na visão contida nos planos de desenvolvimento da educação que, por sua vez, retiram a responsabilidade sobre essas transformações do poder de mobilização das classes populares para o poder do Estado. Propõem, como estratégia para esta finalidade, medidas quantificadas para uma sociedade abstrata, em lugar de ações que promovam reformas estruturais, mudanças das condições básicas em nível das necessidades sociais concretas. A expansão do ensino acompanha, é verdade, a expansão da sociedade brasileira, mas a qualidade deste ensino, aquela que deve estar condicionada ao plano nacional de desenvolvimento, não pode ficar limitada às escolas para as elites, atendendo, apenas, aos interesses da classe dominante.

Este rápido quadro evolutivo sobre a qualidade do ensino na história da educação brasileira, nos oferece alguns elementos para compreender como esta questão se coloca nos planos de desenvolvimento da educação, a partir dos anos 50, tomando como princípio de que há, sempre, uma estreita vinculação entre o projeto político de cada momento e o conceito de qualidade do ensino.

A qualidade do ensino nos planos de desenvolvimento da educação

Nos anos JK, diante da opção pelo rápido desenvolvimento, o conceito se refere à formação de pessoal técnico. A perspectiva geral assumida é, segundo Juscelino, ampliar o sistema educacional no país e colocá-lo a serviço do desenvolvimento. Se o desenvolvimento econômico é a meta suprema que orienta o governo e se esse desenvolvimento é entendido como progresso, emancipação econômica, despauperização, superação do atraso e alcance de prosperidade, faz-se necessária uma educação que privilegie a especialização e a técnica, na medida em que qualifique o povo para este novo tipo de sociedade.

A ampliação da rede de ensino em todos os níveis se fez acompanhar da orientação para a formação de técnicos necessários ao modelo de sociedade implantado. A melhoria da qualidade do ensino significava priorizar o sentido prático do conhecimento, o seu aspecto técnico, combatendo o tradicionalismo, até então em vi-

gor no ensino, criando, segundo Juscelino, o espírito do desenvolvimento e a mentalidade de grande país, cabendo à escola um papel importante na criação desta nova mentalidade.

A orientação imprimida ao ensino, durante este período, é justificada pela compreensão do papel que a escola assume no processo de desenvolvimento industrial.

O modo de produção capitalista exige uma maior produtividade da força de trabalho para que se realize a acumulação, aumente a *mais-valia* e, conseqüentemente, se expanda a produção. Neste processo, a escola é responsável pela qualificação da força de trabalho. Investir, portanto, na formação de recursos humanos, ampliando o sistema de ensino, é uma forma eficaz de aumentar os ganhos de produtividade. Neste sentido, a superação das deficiências qualitativas do ensino, no período JK, foi assegurada no texto da Meta 30. A preocupação com a "valorização do homem" deu lugar, principalmente, à preocupação com o crescimento econômico, em que o homem entrou como uma das peças da engrenagem preestabelecida para o modelo de sociedade implantada. A formação de pessoal técnico, que originou uma nova orientação do ensino considerado "tradicional", justificou-se pelo intento de promover o crescimento acelerado do país, sem considerar que este crescimento se fazia com o sacrifício de grande parte da população, que os interesses atendidos eram os das frações dominantes e que, certamente, o ensino que o povo queria passava, antes da qualificação profissional, pela universalização do ensino primário.

No período Jânio Quadros, ao lado do atendimento às exigências do desenvolvimento, a qualidade do ensino referiu-se à elevação do nível de consciência do povo. Para esta formação conscientizadora de corresponder um ensino cuja qualidade resguardasse os aspectos técnicos necessários ao trabalho, associados à transmissão de conhecimentos e à educação como formação, no sentido da educação cívica, caminho para maior politização do povo.

Associando a análise de período janista à concepção de melhoria da qualidade do ensino que assumimos, podemos afirmar que, se

existiu uma intenção clara de manter o desenvolvimento industrial como motor do crescimento econômico, não foi menor, no plano educacional, a preocupação com a elevação cultural do povo, submetendo-se, inclusive, o crescimento econômico à formação da consciência nacional, através, principalmente, da educação.

É certo que, em sete meses de governo, nenhum plano concreto de ação para a melhoria da qualidade do ensino foi executado, mas Jânio Quadros revelou uma tendência a se voltar para a educação de todo o povo.

No período João Goulart conviveram duas tendências no que diz respeito à qualidade do ensino. Uma delas, a contida no Plano Nacional de Educação (1962), referia-se à produtividade, ou seja, o aumento do número de matrículas e o correspondente índice de aprovação nas séries, ensejando o melhor aproveitamento dos recursos aplicados no ensino. Outra, a que refletia a posição ideológica do governo e traduziu-se no Programa de Emergência do MEC para 1962 e no Plano Trienal da Educação (1963-1965), ao lado da política aumentativa que vinha sendo adotada, mostrava uma preocupação com a elevação do nível cultural do povo, através do vínculo da educação com o trabalho, sobretudo no setor agrícola. Neste momento, as reivindicações populares, expressas através dos movimentos populares, tiveram apoio político financeiro do governo.

Começava, também, no país, a nascer a consciência da necessidade de se planejar a educação em articulação com o planejamento econômico e social global, não só como forma de vincular a preparação de mão-de-obra ao crescimento econômico, como também uma forma de preparar o povo para a aceitação das reformas institucionais de bases pretendidas

Em sentido mais amplo, a influência tecnocrática no poder apontava para a racionalização em todos os sentidos: social, econômica, política. E, nesta direção, a educação entrava como um setor a ser planejado, uma vez que, mesmo considerando a existência de diversas correntes ideológicas entre as elites, ela era considerada como instrumento eficaz de difusão ideológica.

Se, então, ao setor educacional cabia a tarefa de contribuir para o crescimento econômico e se o momento, de crise de um modelo político e forte questionamento de uma outra opção, exigia a racionalização das políticas em todos os setores, cumpriu-se o que a lei nº 4.024/61 estabelecia: a elaboração do Plano Nacional de Educação, em 1962.

Na verdade, o que se chamou plano nada mais foi do que um programa de distribuição de recursos da União aos três graus de ensino, de acordo com o previsto no Art. 92 da referida lei: a divisão equitativa dos 12% da arrecadação destinados à educação, obtidos pelos impostos dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, entre os três graus de ensino, o que, na verdade, não foi concretizado.

A distribuição equitativa desses recursos tinha como pressuposto que a democratização do ensino seria feita através da educação para todos, o que significava "ampliar a educação e apurar-lhe a qualidade" (PNE), entendida a qualidade como "elevação dos índices de produtividade do ensino em relação aos seus custos". As metas qualitativas do ensino referiam-se ao aumento progressivo do número de professores diplomados em cada nível de formação e ao aumento progressivo da jornada dos alunos, a partir das duas últimas séries do ensino primário, até tornar-se tempo integral para alunos e professores do terceiro grau.

Sem dúvida, estes eram alguns dos sinais que apontavam para uma política de melhoria da qualidade do ensino, via formação do professor e permanência do aluno na escola. Mas, pela pluralidade ideológica instalada no poder, com traços liberais marcantes por parte dos planejadores, no plano da ação concreta, estas medidas ficaram contidas nos limites do aumento quantitativo de professores diplomados e de número de horas de atividades escolares, sem uma proposta pedagógica concreta que as acompanhasse e que estivesse, efetivamente, vinculada à opção político-econômica desejada pela sociedade.

Há, no entanto, outro lado nesta questão. Este foi um período em que viscejavam os movimentos de educação e cultura popular, in-

clusive com apoio governamental. Cruzando este dado com o conteúdo dos planos oficiais, podemos concluir que a questão da melhoria da qualidade do ensino aparece, neste período, em dois níveis, com significados bastante diversos. No discurso oficial, está fortemente presente, ainda, a ideologia desenvolvimentista que permeia o processo de modernização instalado nos governos anteriores e mantido neste - é bem verdade que apenas por uma fração do poder. Num outro nível, o da prática das camadas populares, embora também impregnada da mesma ideologia, ela aparece significando a possibilidade de ascensão social para ingressar na força de trabalho qualificada, exigida pelo processo de industrialização, consolidado já neste momento. Mas aparece, também, como uma forma de entrar em contato mais aprofundado com os problemas nacionais, possibilitando sua mobilização em torno das reivindicações sobre a participação nas decisões políticas. Os movimentos de educação e cultura popular são exemplos da transformação do **eu individual** para a consciência do **eu coletivo**. E é, inclusive, neste sentido, que, valendo-se desta forma de organização, uma significativa parcela conservadora da classe média utiliza os movimentos de educação popular para conduzir uma manobra eleitoreira, de caráter populista, cuja finalidade era garantir o poder em suas mãos. Em contrapartida, outros setores de classe média, comprometidos com as classes populares, viram que a prática pedagógica desses movimentos, cujo conteúdo tratava de questões fundamentais para a consciência da necessidade de romper a dominação à qual estavam submetidos, seria um caminho eficiente para a transformação da situação vigente. E de tal forma conduziram estes movimentos que fizeram ver às camadas dominadas a importância e necessidade de um ensino com qualidade diversa da que se propunha para elas.

Do ponto de vista que assumimos neste trabalho, essa qualidade pode ser identificada sob dois pontos de vista, não excludentes: para as camadas populares, o aumento significativo de escolas e o apoio financeiro aos programas de educação popular permitiram o seu acesso ao saber sistematizado, o que contribuía para sua organização e participação nas decisões políticas; para as camadas dominantes, o mesmo aumento do número de escolas representava mais um passo em direção a modernização da sociedade e ao

cumprimento da principal meta do Plano Trienal que se referia à melhoria da qualidade do ensino, corrigindo a desproporção **população em idade escolar — população escolarizada**.

A partir do golpe de 64, o conceito de qualidade do ensino nos planos fica atrelado à expansão do sistema de ensino. Ou seja, no discurso do poder, melhorar a qualidade significa expandir o número de escolas, de matrículas, e corrigir índices de produtividade da escola, tomando como referência a qualificação de mão-de-obra, com vistas à modernização dos fatores de produção.

No PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo - 1964-1966) - primeiro plano do governo militar - a única referência à melhoria da qualidade do ensino diz respeito ao aumento de matrículas no ensino elementar, em certas áreas urbanas do país, e ao aumento do período de escolaridade no ensino primário dos centros mais avançados.

É certo que essas metas de ampliação do sistema de ensino respondiam, de certa forma, à demanda por mais escolas, tanto da classe média, quanto da classe trabalhadora. O êxodo rural que acompanhava a expansão da industrialização determinava, sobretudo, o aumento das matrículas no ensino elementar. Ao lado disso, havia o crescimento vegetativo da população como determinante da expansão do ensino, não só nas áreas urbanas, como no campo. Quanto à classe média, privada dos benefícios de poupança e investimento como forma de ascender socialmente, já que a política econômica do período intensificava uma extrema concentração de renda e capital, via na escolarização secundária e, principalmente, superior, o caminho mais viável de ascensão social. Portanto, é possível afirmar que a qualidade do ensino preconizada no PAEG teria efeitos mais positivos em relação às expectativas da população no sentido do acesso à escola, caso fosse concretizada, do que propriamente em relação ao Estado como o artífice de um processo de concentração de renda. De fato, os recursos públicos deste período foram insuficientes para cobrir as despesas com a expansão de vagas em todos os níveis de ensino.

Na verdade, o que se pode observar, nos planos de desenvolvimen-

to da educação, a partir de 1964, é uma tendência contencionista da expansão de matrículas, contrariando as metas estabelecidas pelo Conselho Federal de Educação, no Plano Nacional de Educação, que deveriam vigorar até 1970.

Em 1966, o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social deixa ressaltado o fundamento da política governamental: "educar para formar o produtor e converter a produção em instrumento de produção humana". A qualidade de ensino proclamada é aquela que propicia a transformação da própria estrutura social. "Não se trata de projetar o crescimento do país na base de seus padrões arcaicos, elevando os índices numéricos da educação, sem alterar o seu significado cultural e social. Ao contrário, ele pretende ser a expressão de um novo país, em vias de modernização dentro de um estatuto verdadeiramente democrático", na letra do Plano Decenal.

A qualidade do ensino estava, então, associada à eficiência dos meios que transformassem a visão arcaica da educação, entendida como um "efeito simbólico" de promoção social, para uma outra visão, a da formação do produtor moderno, em uma nova sociedade.

Na verdade, o discurso que apontava algumas perspectivas de mudança na ordem social, no fundo, teria a sua operacionalização no trabalho coordenado de setores comprometidos com um modelo tecnocrático que colocava (e coloca) a educação como um setor apenas subsidiário do desenvolvimento econômico, como um fator de "consolidação da estrutura de capital humano do país, de modo a acelerar o processo de desenvolvimento econômico" (Plano Decenal). Desta forma, a qualidade do ensino seria aquela que desenvolvesse, eficientemente, o potencial humano para o trabalho, ou seja, que qualificasse a força de trabalho, contribuindo para o aumento da acumulação de capital e a aceleração do desenvolvimento econômico.

Na sociedade brasileira, sobretudo no período de 1964 a 1970, sabemos que os interesses das classes no poder estavam intimamente associadas aos interesses do capital internacional e que,

nesse sentido, essa qualificação da força de trabalho, sob a ótica da teoria do capital humano claramente embutida no Plano Decenal, tinha um limite que representava o nível máximo em que os trabalhadores pudessem participar na produção de bens, mas não na distribuição eqüitativa dos mesmos. Ou seja, a escola poderia qualificar a um nível que apenas satisfizesse a reprodução do capital, não a sua socialização. Qualidade do ensino, portanto, assume a ótica burguesa e não a dos trabalhadores que esperam do ensino a possibilidade de adquirir um saber que os tornem capazes de superar as relações sociais engendradas pelo modelo capitalista.

Daí em diante, os programas que se sucedem (O Programa Estratégico de Desenvolvimento, para 1968 a 1970, o Planejamento Setorial, para 1970 a 1972) e também o I Plano Setorial de Educação, para 1972 a 1974, e o II Plano Setorial de Educação e Cultura, para 1975 a 1979 mantiveram-se numa linha tecnocrática, com nítida opção pela racionalidade, produtividade e eficiência, categorias que nortearam a qualidade do ensino neles defendida.

Exemplificando, na década de 70 - caracterizada pelo apogeu e crise do "milagre econômico" - diante do crescente "intercâmbio desigual"⁵, a qualidade do ensino deveria cumprir o papel de manter o baixo nível salarial, para o qual bastaria a "meia educação", e manter altos índices de crescimento do sistema escolar, demonstrando, dessa forma, a capacidade do país para escolarizar grande parte da sua população. Esta imagem deveria ser garantida para respaldar os investimentos internacionais, aumentando, assim, a "dependência estrutural", opção que o modelo estava consolidando. Dessa forma, absorvendo (mesmo que aparentemente, através de demonstrações estatísticas do crescimento do sistema de ensino) os grandes contingentes que demandavam ao 2º e ao 3º

⁵Por intercâmbio desigual se designa, precisamente, a exportação de produtos que incorporam, no seu valor, baixos salários e baixo coeficiente tecnológico em troca da importação de bens que incorporam salários mais elevados e expressam um modo de produção mais desenvolvido". CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democracia**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

graus, ficaria caracterizada a produtividade do ensino, do ponto de vista do aumento quantitativo da população escolarizada, em lugar da opção pela qualidade de um ensino comprometida, de fato, com as reformas estruturais. E isto pode ser verificado através das propostas curriculares elaboradas neste período em que, em essência, não se promoveram mudanças nos conteúdos e nas metodologias para adaptá-los ao tipo e quantidade dessa população à qual se estava oferecendo a escola, o que, contraditoriamente, resultou, não no crescimento do sistema de ensino, mas na manutenção da taxa média nacional de 40% de evasão e repetência nas primeiras séries da-escola básica.

Já em plena crise do "milagre econômico", para o qual a qualidade do ensino tinha que estar voltada, prioritariamente, para a formação de recursos humanos destinados à reprodução da tecnologia e das formas de pensar dos países centrais, o bloco de poder precisou mudar a orientação do seu discurso. Caracterizado o fracasso do modelo econômico, implantado pelos governos militares, era necessário cooptar os grupos de contestadores do regime, dentre os quais encontrava-se uma expressiva parte de artistas e intelectuais. Se a política educacional mostrasse preocupação com esses setores da sociedade - o pessoal ligado às humanidades - poderia ser aberto um caminho de novas adesões ao modelo político que tentava, de todas as maneiras, se resguardar. A "abertura" nos meios de comunicação, com a "permissão" da crítica aberta ao regime, ao lado da valorização das carreiras ligadas às ciências humanas, desviavam a atenção dos grupos mais politizados dos problemas fundamentais, criados pelos tecnocratas que continuavam definindo as políticas setoriais, os quais o poder não conseguia resolver.

No fundo, o discurso dos planos do período analisado parece um pêndulo a oscilar entre a retórica humanista, democrática, contrária às desigualdades sociais e a definição de diretrizes e metas que pressupõem um plano preestabelecida presidido pelo critério da racionalidade, em que as metas estão sempre ligadas aos fatores externos às relações sociais de produção, as quais, em última instância, presidem o modo de ser da sociedade brasileira.

Conclusão

Podemos afirmar que, no período analisado, houve melhoria da qualidade do ensino, tanto do ponto de vista da classe dominante, quanto do ponto de vista das camadas populares. É preciso, no entanto, explicitar essa afirmativa antes que ela provoque uma contestação apressada.

A nível da ação concreta, do ponto de vista das camadas dominantes, pode-se atribuir ao termo **melhoria da qualidade do ensino** o sentido de interpretação de que a escola improdutiva é produtiva ao capitalismo⁶. Em outras palavras, interessa ao modelo concentrador de capital que seja feita a expansão do ensino, mas que a qualidade desse ensino não enseje a possibilidade de todos participarem dos lucros desse capital, a não ser aqueles que o próprio sistema seleciona para que sejam, ou herdeiros do capital, ou intermediários entre os donos do capital e aqueles que o produz. Portanto, a preocupação com a expansão numérica mascarou a necessária discussão sobre os meios mais eficientes de manter a população escolarizável na escola, até completar sua educação. Os que conseguem sobreviver ao primeiro segmento do Primeiro Grau, ou mesmo ao Primeiro Grau completo, não representam, como aparentemente quer o sistema, a força de trabalho necessária ao desenvolvimento do país, porque os instrumentos básicos de cultura foram adquiridos em parte e o mínimo de qualificação profissional não foi alcançado.

Assim, do ponto de vista das camadas populares, parece que o grande ganho foi o acesso à escola. É verdade que o aumento da presença do povo na escola não chegou a permitir que as camadas populares chegassem à consciência do que, concretamente, representavam nas relações sociais de produção: uma massa "desqualificada", do ponto de vista do saber elaborado, necessária ao jogo de dominação política e econômica. No entanto, cabe assinalar a contribuição dos movimentos populares até a instalação do

Para aprofundamento desta questão, ver FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. São Paulo, Cortez, 1984.

governo militar. Não foi ocasional o encerramento das iniciativas no campo da educação popular, com o golpe de 64. Além disso, parcelas da classe dominada que conseguiram, em alguma medida, realizara expectativa do ingresso na escola, ampliaram sua luta no sentido não só do acesso físico, mas também da conquista do saber, luta essa que é, com clareza, pela socialização do saber dominante.

Aquela escola improdutiva pode e tende a se tornar produtiva, também para aqueles que fazem parte da maioria explorada. É dessa escola, a que dá um ensino de qualidade duvidosa às classes trabalhadoras, que se exige, hoje, a transmissão de um saber, e este saber pode se constituir numa arma contra o capital. Portanto, a aquisição desse saber é importante como uma forma de aguçar a consciência crítica e instrumentalizar a classe trabalhadora para se organizar na busca da superação das relações sociais vigentes.

A conquista gradativa e a posse desse saber, que constituem a luta que se coloca nesse momento, não garantem, mas abrem caminhos para a reivindicação e construção da nova escola brasileira, que deve incorporar, como característica básica, a qualidade que definimos como necessária no início deste trabalho.

Para nós é certo que a melhoria da qualidade do ensino brasileiro não pode ficar atrelada a mudanças no currículo, ao sabor do modelo social que marginaliza grande parte da população. Ela passa, principalmente, pela reforma de "homens, não de professores, mas de homens como expressão do complexo social"⁷ e isto faz parte de uma luta mais ampla pela transformação das relações sociais de produção da existência. E esta luta tem que ser travada, se quisermos uma sociedade mais justa, mais democrática.

Temos clareza que as mudanças no sistema de ensino se fazem em articulação com mudanças na estrutura social, mas nem por isso podemos adotar uma atitude passiva diante de todas as denúncias conhecidas e constatações de que a escola brasileira precisa melhorar.

Não é possível mais que fiquemos atribuindo a cada grau de ensino a competência de corrigir os erros do grau anterior. É necessária a crença nacional de que um país desenvolvido se faz com homens, técnica e culturalmente bem preparados. É preciso que o povo tenha as mínimas condições de realizar a árdua tarefa de estudar.