

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGEDU

**OPERAÇÃO USAID: A EDUCAÇÃO BRASILEIRA SEGUNDO RELATÓRIOS,
MEMORANDOS E TELEGRAMAS DA AGÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS
PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL (1967-1972)**

DAVID GLASIEL AZEVEDO MARINHO

RECIFE
2024

DAVID GLASIEL AZEVEDO MARINHO

**OPERAÇÃO USAID: A EDUCAÇÃO BRASILEIRA SEGUNDO RELATÓRIOS,
MEMORANDOS E TELEGRAMAS DA AGÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS PARA O
DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL (1967-1972)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como parte do requisito necessário à obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. André Gustavo Ferreira da Silva

RECIFE
2024

Catálogo na fonte
Bibliotecária Katia Tavares, CRB-4/1431

- M338o Marinho, David Glasiel Azevedo
Operação USAID: a educação brasileira segundo relatórios, memorandos e telegramas da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (1967-1972) / David Glasiel Azevedo Marinho. –2024.
220 f.
- Orientação de: André Gustavo Ferreira da Silva.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação, 2024.
Inclui Referências.
1. História da Educação. 2. Ditadura Civil-Militar Brasileira. 3. Agência dos Estados Unidos Para o Desenvolvimento Internacional. 4. Teoria e História
I. Silva, André Gustavo Ferreira da (Orientação). II. Título.
- 370.981 (22. ed.) UFPE (CE2024-054)

DAVID GLASIEL DE AZEVEDO MARINHO

**OPERAÇÃO USAID: A EDUCAÇÃO BRASILEIRA SEGUNDO RELATÓRIOS,
MEMORANDO E TELEGRAMAS DA AGÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS
PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL (1967-1972)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Educação.

Aprovado via *videoconferência* em: 22/03/2024

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Gustavo Ferreira da Silva (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco
[Participação por videoconferência]

Prof.^a Dr.^a Raylane Andreza Dias Navarro Barreto (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco
[Participação por videoconferência]

Prof.^a Dr.^a Maria Elizete Guimarães Carvalho (Examinadora Externa)
Universidade Federal da Paraíba
[Participação por videoconferência]

Prof. Dr. Jailson Pereira da Silva (Examinador Externo)
Universidade Federal do Ceará
[Participação por videoconferência]

Prof. Dr. Jose Adilson Filho (Examinador Externo)
Universidade Estadual da Paraíba
[Participação por videoconferência]

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Jesimar de Azevêdo, por ter lutado, dignamente, mesmo em face das vicissitudes da vida. Manteve-se inabalável. Grato por nos ensinar que a família é a sustentação de tudo, a felicidade transcende às questões materiais, a amizade verdadeira é inestimável, ter empatia é ter humanidade, amar o próximo é defender a vida e que lutar contra todos os tipos de injustiças é atuar cômicos das responsabilidades sociais das quais somos dotados. Por ter demonstrado que é imprescindível colocar-se ao lado daqueles e daquelas que são excluídos, para construir, com eles, novos caminhos.

À minha esposa, Raquel de Albuquerque Nunes, por ter protagonizado comigo esta importante etapa da nossa história. Pelo companheirismo, compreensão, afeto e estímulo neste difícil período. Pela paciência, maturidade e pelo amor incondicional.

A Benjamin Glasiel, Adam Glasiel e Ravi Glasiel, sem os quais nada disso tem sentido. Pelos sorrisos gratuitos. Pelos abraços de saudade. Pelas descobertas diárias. Pelo amor que se descobre, a cada dia, mais descoberto.

Ao mestre, e orientador, professor Dr. André Gustavo Ferreira da Silva. Grato pela paciência infinita, incomensuráveis contribuições, humanidade, fraternidade, compreensão e empenho hercúleos para concluirmos este ciclo. Obrigado!

Às estimadas colegas Dra. Rebecca Tarlau e Heidi Bloom, pelas inestimáveis contribuições. Muito obrigado!

Ao mestre, in memoriam, com muito carinho, Paulo Freire. Pela incansável luta em favor de todos – nós – os “esfarrapados do mundo” e por mostrar o poder transformador de uma educação crítica.

Ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por tudo que fez e tem feito para melhorar a vida do povo. Projeto de país a partir do qual pessoas egressas das camadas populares, como eu, puderam emergir e ocupar importantes espaços de construção coletiva, antes praticamente inacessíveis.

À Universidade Federal de Pernambuco e, em especial, ao Programa de Pós-Graduação em Educação.

À Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE), por investir na produção científica deste país e por ter possibilitado a constituição desta Tese. Gratidão!

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para o meu crescimento enquanto ser humano: recebam minha gratidão e um abraço fraterno.

RESUMO

A tese consiste em compreender a atuação multifacetada da Agência dos Estados Unidos Para o Desenvolvimento Internacional (USAID) como vetor constitutivo de novas dinâmicas históricas no decurso das transformações estruturais no cenário educacional brasileiro entre 1967 e 1972. Pesquisa constituída por relatórios, memorandos e telegramas – ostensivos e não ostensivos – que posicionam a agência numa latitude diversa daquelas consagradas pela historiografia crítica ou “versão oficial” da história (Le Goff, 1990). Abordagem que não só a distancia de sua fictícia natureza imparcial, mas também permite afastá-la da condição de “órgão a serviço da CIA”. No que concerne aos méritos específicos da pesquisa, a análise das operações narrativas que constituem a documentação revela novas dimensões e tramas envolvendo o governo brasileiro e a agência no contexto de redirecionamento da educação (Ricouer, 2007). No campo estrutural, a pesquisa se aprofunda a fim de refletir as principais políticas de estado efetivadas sob a égide das prescrições feitas pela entidade estrangeira. Em último plano, a USAID torna-se testemunha-chave (Ginzburg, 2002) da condição de coautor do Estado e dos efeitos ulteriores diretos, indiretos e difusos que se compatibilizam com um legado deletério deixado pela ditadura civil-militar à educação nacional (Saviani, 2013). Isto posto, a USAID passa a ter uma função interposta, afastada de contornos narrativos estáticos, porém adjacente a uma presença cinética e, nessa esteira, deve ser compreendida para além dos campos de força hegemônica que interferem nas condições de produzir e validar a história (Althusser, 1985).

Palavras – chave: Teoria e História. História da Educação. Ditadura Civil-Militar Brasileira. Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional - USAID.

ABSTRACT

The thesis consists of understanding the multifaceted role of the United States Agency for International Development (USAID) as a constitutive vector of new historical dynamics during the structural transformations in Brazilian education between 1967 and 1972. The research is based on reports, memoranda, and telegrams - both overt and covert - which position the agency in a different light from that portrayed by critical historiography or the "official version" of history (Le Goff, 1990). This approach not only distances it from its fictional impartial nature but also allows it to be seen beyond the characterization of being a "CIA puppet." Regarding the specific merits of the research, the analysis of the narrative operations that constitute the documentation reveals new dimensions and plots involving the Brazilian government and the agency in the context of redirecting education (Ricouer, 2007). On a structural level, the research delves deep to reflect the main state policies implemented under the guidance of the foreign entity's prescriptions. Ultimately, the USAID becomes a key witness (Ginzburg, 2002) to the co-authorship of the State and the subsequent direct, indirect, and diffuse effects that align with a detrimental legacy left by the civil-military dictatorship on national education. In this context, the USAID assumes an intermediary role, removed from static narrative contours but adjacent to a kinetic presence. Consequently, it should be understood beyond the hegemonic forces that interfere in the conditions of producing and validating history (Althusser, 1985).

Keywords: Theory and History. Education History. Brazilian civic-military dictatorship. United States Agency for International Development – USAID.

ABSTRACTO

La tesis consiste en comprender la actuación multifacética de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) como un vector constitutivo de nuevas dinámicas históricas durante las transformaciones estructurales en el escenario educacional brasileño entre 1967 y 1972. La investigación está compuesta por informes, memorandos y telegramas, tanto ostensivos como encubiertos, que sitúan a la agencia en una posición diferente a la que le asigna la historiografía crítica o la "versión oficial" de la historia (Le Goff, 1990). Esta aproximación no solo la aleja de su ficticia naturaleza imparcial, sino que también la desvincula de la condición de ser un "órgano al servicio de la CIA". En lo que respecta a los méritos específicos de la investigación, el análisis de las operaciones narrativas que conforman la documentación revela nuevas dimensiones e intrincaciones que involucran al gobierno brasileño y la agencia en el contexto del redireccionamiento de la educación (Ricouer, 2007). En el ámbito estructural, la investigación se adentra para reflejar las principales políticas estatales efectuadas bajo la égida de las prescripciones de la entidad extranjera. En última instancia, la USAID se convierte en un testigo clave (Ginzburg, 2002) de la coautoría del Estado y de los efectos directos, indirectos y difusos que se alinean con un legado perjudicial dejado por la dictadura civil-militar en la educación nacional. Dicho esto, la USAID adquiere una función intermedia, alejada de los contornos narrativos estáticos, pero cercana a una presencia cinética y, en esta línea, debe ser comprendida más allá de los campos de fuerza hegemónicos que interfieren en las condiciones de producir y validar la historia (Althusser, 1985).

Palabras clave: Teoría e Historia. Historia de la Educación. Dictadura cívico-militar Brasileña. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Estrutura Organizacional da USAID.....	32
Figura 2 – Memorando Confidencial 627 do dia 23 de Janeiro de 1961.....	35
Figura 3 – Telegrama 7499 do dia 13 de abril de 1961.....	39
Figura 4 – Memorando Confidencial do dia 18 de outubro de 1961.....	44
Figura 5 – Comunicado Oficial da Casa Branca de Março de 1963 acerca da Reunião entre David E. Bell e Santiago Dantas.....	50
Figura 6 – Relatório Secreto da Agência Central de Inteligência (CIA) sobre Tendências Políticas, Militares e Econômicas no Brasil.....	52
Figura 7 – Relatório nº 3 de 11 de junho de 1970.....	56
Figura 8 – Memorando nº 1 de 6 de abril de 1971.....	57
Figura 9 – Memorando nº 2 de 6 de abril de 1971.....	59
Figura 10 – Memorando nº 3 de 12 de abril de 1971.....	59
Figura 11 – Memorando nº 4 de 13 de abril de 1971.....	60
Figura 12 – Memorando nº 7 de 13 de abril de 1971.....	61
Figura 13 – Memorando nº 7 de 13 de abril de 1971.....	62
Figura 14 – Memorando de 16 de abril de 1971.....	62
Figura 15 – Projeção Orçamentária da USAID para o Brasil – Ano Fiscal de 1965 _	64
Figura 16 – Relatório Confidencial. Total de Assistência Financeira da USAID para o Brasil – Anos Fiscais: 1967, 1968 e 1969.....	64
Figura 17 – Capa do Relatório concluído em junho de 1967.....	66
Figura 18. Enrollment Status and Year in Which Enrolled of Native Persons 3 to 49 Years Old by Region of Birth and Region	93
Figura 19 – Relatório da USAID sobre Alfabetização de Adultos e Treinamento Vocacional.....	104

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1 PROBLEMÁTICAS E DELINEAMENTO DOS OBJETIVOS.....	27
1.2 ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS E RELEVÂNCIA DO TEMA.....	28
2. UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT: USAID SOB PERSPECTIVA	32
2.1 O PAPEL DUPLO DA USAID: ENTRE ACORDOS DE RECUPERAÇÃO ECONÔMICA E O GOLPE CIVIL-MILITAR.....	34
2.2 OPERAÇÃO AUDITORIA: CONTEXTUALIZANDO MEMORANDOS E RELATÓRIOS DE INSPEÇÃO DA USAID SOBRE A USAID/BRASIL.....	54
3. O CENÁRIO EDUCACIONAL BRASILEIRO SEGUNDO A USAID/BRASIL	66
3.1 ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E FINANCIAMENTO.....	71
3.2 CENÁRIO GERAL DE MATRÍCULAS.....	77
3.3 EDUCAÇÃO PRIMÁRIA, SECUNDÁRIA E SUPERIOR.....	80
3.4 USAID/B: ENTRE O MANIFESTO E O SIGNIFICADO.....	90
4. OPERAÇÃO USAID: ENTRE FONTES DE DESENVOLVIMENTO E HERANÇAS DA DITADURA	98
4.1 OPERAÇÃO PRODUTIVIDADE: A EDUCAÇÃO COMO FONTE DE RECURSOS.....	99
4.2 EXPANSÃO, DESENVOLVIMENTO E FINALIDADE DA EDUCAÇÃO.....	113
4.3 ROLE OF USAID: EDUCAÇÃO COMO ALVO ESTRATÉGICO.....	119
4.4 OPERAÇÃO JANUS: AS TRANSFORMAÇÕES DA EDUCAÇÃO.....	128
4.5 OPERAÇÃO USAID: O FUTURO DE UMA EDUCAÇÃO ESQUECIDA.....	140
4.6 OPERAÇÃO USAID: O ASPECTO NÃO INTENCIONAL DO TESTEMUNHO INTENCIONAL.....	143
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
REFERÊNCIAS	169
ANEXOS	173
ANEXO A – Memorando Confidencial 627 do dia 23 de Janeiro de 1961.....	173
ANEXO B – Telegrama Secreto 1384 de 12 de abril de 1961.....	174
ANEXO C – Memorando Confidencial de 14 de setembro de 1961.....	175
ANEXO D – Financial Support For the Educational System.....	176
ANEXO E – Memorando Confidencial do dia 18 de outubro de 1961.....	177
ANEXO F – Comunicado Oficial da Casa Branca de Março de 1963 acerca da Reunião entre David E. Bell e Santiago Dantas.....	178
ANEXO G – Relatório Secreto da Agência Central de Inteligência (CIA) sobre Tendências Políticas, Militares e Econômicas no Brasil.....	179

ANEXO H – Relatório nº 3. Record of Audit Finding.....	180
ANEXO I – Relatório nº 4. Record of Audit Finding.....	181
ANEXO J – USAID/B. Relatório, Gasto Total, 1967.....	182
ANEXO K – USAID/B, Summary of Situation. A. Problems, 1970.....	183
ANEXO L – USAID/B. The Financing of education, 1972.....	184
ANEXO M – USAID/B. Elementary Education, 1967.....	185
ANEXO N – USAID/B. Curriculum, Educational Materials, Special Facilities, 1967	186
ANEXO O – USAID/B. Enrollment, 1967.....	187
ANEXO P – USAID/B. Introduction, 1969.....	188
ANEXO Q – USAID/B. Adult Literacy and Vocational Training, 1969.....	189
ANEXO R – USAID/B. Adult Literacy and Vocational Training, 1969.....	190
ANEXO S – USAID/B. Higher, 1969.....	191
ANEXO T – USAID/B. Enrollment Trends and Characteristics. 1969.....	192
ANEXO U – USAID/B. Curriculum, 1967.....	193
ANEXO V – Memorandum nº.2 de 6 de abril de 1971.....	194
ANEXO W – Memorandum de 3 de janeiro de 1969.....	195
ANEXO X – Memorandum de 25 de junho de 1969.....	196
ANEXO Y – Memorandum nº.5 Ref. de 25 de junho de 1969.....	197
ANEXO Z – USAID/B. Brazil Education. Enrollment and Student Flow. 1972 ____	198
ANEXO AA – USAID/B. Resources Requirements, 1969.....	199
ANEXO AB – O GLOBO em 28 de janeiro de 1964.....	200
ANEXO AC – USAID/B. The Financing of Education, 1969.....	201
ANEXO AD – Technical Assistance, 1967.....	202
ANEXO AE – Problem Summary, 1967.....	203
ANEXO AF – Memorando de 29 de abril de 1971.....	204
ANEXO AG – Summary of Situations, 1969.....	205
ANEXO AH – Costs and Economic Benefits, 1972.....	206
ANEXO AI – Relationship of Higher Education to Manpower Requirements	207
ANEXO AJ – Jornal O Globo de 6 de abril de 1964, página 12.....	208
ANEXO AK – Memorando de 15 de abril de 1965.....	209
ANEXO AL – Memorando de 29 de abril de 1971.....	213
ANEXO AM – USAID/B. Problem Summary, 1967.....	214
ANEXO AN – Problems, 1967.....	216
ANEXO AO – Literacy Programs, 1969.....	218
ANEXO AP – The Financing of Education, 1972.....	219
ANEXO AQ – Secondary Education, 1969.....	220

INTRODUÇÃO

Um dos mais proeminentes pensadores brasileiros, Darcy Ribeiro (1986), denunciara que analisar as crises sistêmicas que afligem a educação brasileira implica capacidade de franquear caminhos através de estruturas repressivas, ideológicas, ostensivas ou clandestinas, internas e externas, públicas e privadas. Forças hegemônicas que são aplicadas a serviço dos mecanismos de ingerência e controle sobre as condições de produzir e validar a história. Para tanto, dedicam-se a provê-la com trajes oficiais, símbolos, emblemas, monumentos e a ela costumam atribuir o papel de portadora da neutralidade.

Por outro lado, encontra-se um esforço epistemológico na direção de compreender a história como oportunidade de colocar a realidade em perspectiva crítica. Assim, esta realidade problematizada vai sendo, cada vez mais, destituída de sinetes e isenções. Posição que preconiza que interpretar a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (destarte USAID) como entidade imparcial, no período de vigência da ditadura civil-militar, significa um desvio analítico produzido e editado intencionalmente para transformar a presença de uma entidade estrangeira na educação brasileira em simples miragem.

A utilização do termo-conceito “ditadura civil-militar” situa nosso trabalho no campo historiográfico crítico – ao qual pertencem autores como Daniel Aarão Reis, René Dreifuss, Moniz Bandeira, Marcos Napolitano, Marcelo Ridenti, Rodrigo Patto de Sá Motta – que considera que não somente o golpe, mas todo período ditatorial teve, em seu bojo, a sustentação de seus aparelhos ideológicos em parte substancial das forças privadas, particulares, civis, internas e externas, que atuaram como uma espécie de “agentes honoríficos” ou “particulares em colaboração” com o regime, como preconizara Louis Althusser (1985).

René Dreifuss (1981) denomina o golpe civil-militar de “movimento” civil-militar com atuação de várias classes. O autor não aborda a participação direta de órgãos e agentes infiltrados dos EUA, ainda que sua tese tenha sido defendida num período no qual documentos importantes já tinham sido desvelados – dos mais diversos setores e das mais variadas naturezas.

Não obstante, Dreifuss pontua a questão Gramsciana de “elites orgânicas” ligadas ao IPES/IBAD, corporações, a Escola Superior de Guerra e suas estratégias para controlar a infraestrutura e superestrutura com a finalidade de gerar um pensamento hegemônico, um consenso em torno do capitalismo monopolista/oligopolista, (Dreifuss, 1981, 481-488).

Marcos Napolitano (2014), que considera a participação civil na constituição do golpe, mas deporta a concepção “ditadura civil-militar”, traça um célere panorama da disputa cultural vivenciada pelo Brasil no contexto anterior ao golpe, como parte de um cenário de agrupamento das classes médias progressistas e as camadas populares que se organizavam e se fortaleciam. Ademais, considera que, a partir de outubro de 1963, a crise política engrossou a conspiração que já vinha de longa data e esta, por sua vez, transformou a crise em impasse institucional, que, posteriormente, envolveu um conjunto heterogêneo de novos e velhos conspiradores contra Jango e contra o trabalhismo: civis e militares, liberais e autoritários, empresários e políticos, classe média e burguesia; “todos unidos pelo anticomunismo, a doença infantil do antirreformismo dos conservadores” (Napolitano, 2014, p. 43).

Moniz Bandeira (2010) afirma, nesse contexto, que após João Goulart receber o resultado da restauração do presidencialismo como uma nova eleição – com 6 milhões de votos, a maior da história, até então – as classes populares deram um perigoso recado: a aprovação do regime presidencialista, a manutenção de Goulart como Presidente e seu projeto conciliatório – desde que as demandas dos trabalhadores fossem concretamente atendidas – tendo como ponto de conversão as reformas de base, tornaram a situação incontornável. Esta, talvez, a mais representativa para o governo dos EUA, que formulou um outro plano estratégico para engendrar, com a determinante ajuda de forças civis e militares internas, um golpe de estado que lançou o Brasil em mais de duas décadas de violência e atrasos dos quais o país ainda não se recuperou, além de atribuir à USAID papel de braço da CIA.

Rodrigo Patto de Sá Motta (2010) vai além, demonstrando um papel mais direto de agentes civis e militares da USAID no treinamento e aparelhamento das forças de segurança, particularmente da Polícia Federal, entre 1964 e 1972, fornecendo estrutura física, material e intelectual – a partir de vasta documentação do arquivo nacional dos EUA. O objetivo era formar uma “primeira linha de defesa contra o comunismo” (Motta, 2010, p. 248) no Brasil através do fornecimento e da consolidação da estrutura de contenção e repressão contra “atividades subversivas”.

Outrossim, em relação às abordagens que posicionam a USAID numa região neutra, a historiografia crítica denuncia que tal abordagem consiste num esforço desviante, cuja finalidade é eclipsar as intencionalidades dos aparelhos repressivos e ideológicos que estão a serviço do capitalismo central. Nessa direção, estão Márcio Moreira Alves, Otaíza Romanelli, José Arapiraca, Dermeval Saviani, que analisam os reais objetivos e reflexos dos “projetos de cooperação” envolvendo entidades internacionais: assentar às forças estrangeiras o controle dos pilares de desenvolvimento do Brasil, dentre os quais está a educação. Conjetura que, portanto, expressaria a atuação do Estado brasileiro na condição de corresponsável pela configuração de um plano erigido estrategicamente para manter um sistema de dependência e controle capitaneado, sobretudo, pelos EUA sobre a linde periférica das regiões latino-americanas.

Márcio Moreira Alves (1964), em seu livro intitulado BEABÁ DOS MEC-USAID, embora sem acesso a uma documentação secreta, ultrassecreta ou confidencial – e no afã do golpe civil-militar – conseguiu oferecer uma contribuição importante à análise dessas fontes, considerando as bases interpretativas de uma história-problema do tempo presente:

A Tentativa de dominação do futuro das gerações brasileiras pela imposição de um sistema de ensino baseado nos interesses norte-americanos tem sido denunciada nas ruas pela juventude. Mas a denúncia e, sobretudo, o esclarecimento que pode sair dos debates concretos, são prejudicados pela falta de informações objetivas, pelo muro de silêncio que em torno de seu trabalho de entrega da soberania nacional o Governo tem erguido. Poucos são os que conhecem os textos dos acordos firmados entre a USAID e o Brasil no setor educacional(...). Mas a documentação que apresento, que abrange os setores mais importantes do plano da USAID, forma, a meu ver, um verdadeiro bê-á-bá do imperialismo, através do condicionamento das gerações (Alves, 1964, p. 17-18).

Otaíza Romanelli (1978), por outro lado, aponta, ancorada na teoria da dependência, que diversos acordos devidamente assinados nunca chegaram a ser concretizados, além de destacar as formas como os acordos MEC-USAID na direção de “modernização” da educação brasileira tornaram-se eixos estruturantes de um projeto basilar do capitalismo central: fertilizar o terreno ligado ao crescente mercado educacional e, ao mesmo tempo, manter a educação nacional na sua posição periférica em relação ao potencial de transformação social e econômica desse setor (Romanelli, 1978, p. 257-259).

José Arapiraca (1982) apresenta uma discussão acerca da remodelagem do sistema educacional brasileiro sob a égide da ingerência direta da USAID. A abordagem ancora-se na teoria do capital humano para defender que a entidade fez parte de um projeto financiado pelo capitalismo central com objetivo de garantir, com apoio da burguesia nacional, ações reativas à influência dos movimentos educacionais progressistas, assim como visava estabelecer um exército de reserva de mão de obra para atender a novas dinâmicas dos setores econômicos e garantir taxas de aceleração da educação na formação de mão de obra para o setor produtivo.

Demerval Saviani (2013) – ao analisar o legado educacional deixado pela ditadura civil-militar ao Brasil – reforça a participação do estado brasileiro como corresponsável por um projeto de sucateamento da educação pública e consequente privatização de alguns setores. Saviani aponta também quais efeitos diretos e indiretos ainda podem ser constatados, fruto da forte ingerência dos interesses do capitalismo central sobre a educação nacional através da USAID.

Em que pese as diferentes latitudes que as correntes historiográficas atribuem aos agentes civis em colaboração com a ditadura enquanto categoria de análise, além de outras abordagens que apresentam a USAID como personagem principal, não há dissenso: os interesses não ostensivos e o legado deletério deixado pela ditadura civil-militar para a educação nacional são marcas ainda presentes na educação brasileira.

Em outros termos: há consenso de que civis e militares constituíram os aparelhos repressivos e ideológicos e foram diretamente responsáveis pelo fulcro rizomático do imaginário democrático e do consenso em torno tanto do “estado autoritário necessário e inevitável”, sob a forma de defesa ou reação a um “iminente golpe comunista” que ainda hoje fertiliza os discursos dos defensores da ditadura, quanto da transformação da educação em ativo financeiro para atender à métrica dos setores produtivos e de seus mercados especulativos em ascensão.

Diante do exposto, as fontes aqui analisadas evidenciam que a atuação da USAID no cenário educacional brasileiro foi multifacetada, dualística e até antinômica, ora disruptiva em relação aos seus próprios mecanismos de ingerência, ora subordinada aos projetos de intervenção de seus aparelhos repressivos e ideológicos, mas nunca neutra, imparcial, apolítica (Althusser, 1985).

Noutro senso, a história da educação pública evidencia que ela jamais passou incólume pelas investidas do setor econômico. Cabe ressaltar que não há um precedente que confirme uma irresoluta atuação do sistema produtivo – seja ele inerente ao primeiro, segundo e terceiro setores. Restou, no curso histórico, redirecionar a potência transformadora da educação para fazer dela uma força contra-hegemônica a serviço das classes dominadas (Freire, 1959, p. 18-22).

A Tese consiste, portanto, em compreender, dentro de uma perspectiva crítica, como os testemunhos da USAID presentes nos documentos ostensivos e não ostensivos podem contribuir a uma análise mais aprofundada acerca da atuação desse órgão, principalmente através de sua correspondente local e, também, das formas de atuação do governo ditatorial. Dessa forma, intenta-se suscitar novos debates e interpretações inerentes à complexidade dessa estrutura de disputas e das transformações estruturais pelas quais o cenário educacional brasileiro passou no íterim de 1967 a 1972.

Torna-se, nesse aspecto, imprescindível discernir, em primeiro plano, quais as principais diferenças e, sobretudo, escopo desses aparelhos, segundo conceitua Louis Althusser (1985). A questão nuclear é que os Aparelhos Repressivos do Estado (doravante ARE) constituem o próprio Estado: o exército, a administração, prisões, polícia, tribunais. Estrutura que tem seu funcionamento marcado pelo uso da violência física, simbólica ou ambas conjugadas. No âmbito dos ARE, o acionamento da violência ganha um papel primário e o engendramento das ideologias um papel secundário.

Os Aparelhos Ideológicos do Estado (doravante AIE), por outro lado, estruturam-se a partir de seus sistemas, que são plurais, sobre os quais o Estado possui ingerência direta e indireta, dependendo de sua engenhosidade. Nesse sentido, entram o sistema escolar, religioso, político, jurídico, sindical, informativo, cultural, cujo uso da violência física é subposto pelo uso ideológico de seus aparelhos, tomando a repressão estrita um papel secundário e uma espécie de engenharia do consenso ideológico um papel primário.

Althusser (1985, p.69) observou, ainda, que os aparelhos ideológicos, em maior parte, “remetem ao domínio privado”; enquanto o repressivo, “unificado, pertence inteiramente ao público”, uma vez que o Estado Liberal moderno é caracterizado pela nacionalização e centralização administrativas das forças e mecanismos de repressão.

Para nosso contexto, não obstante, optamos por considerar também a orientação deixada pelo filósofo de que há aparelhos capazes de transitar entre as duas estruturas (sejam elas infraestruturais ou superestruturais) dependendo da historicidade da qual são partes, assumindo sua volatilidade conjuntural, evitando, assim, reduzir a análise a um esquema puramente dicotômico.

Há, em linhas gerais, alguns elementos em perspectiva que, ao emergirem desse cenário, merecem destaque: um deles é entender as formas como esse órgão estruturou seu discurso em torno do cenário educacional brasileiro nos relatórios e memorandos; igualmente importante é historicizar como foram produzidas e quais os elementos constitutivos dessas fontes; por conseguinte, apresenta-se essencial entender, à medida que a documentação permitir, como a agência formulou estratégias e prescreveu soluções visando alterar diametralmente a contextura educacional brasileira.

É pertinente considerar o caráter diverso das fontes com as quais trabalhamos nesta pesquisa. Há os relatórios produzidos pela entidade internacional, com características mais formais, uma vez que são originados de um ordenamento específico e típico da estrutura estatal, que lançam luz sobre aspectos ainda inexplorados da presença da USAID no Brasil. As fontes sobre as quais ora nos debruçamos ampliaram as margens de análise e compreensão de aspectos até então inacessíveis aos pesquisadores e público em geral.

Além disso, é necessário esclarecer que parte desses documentos continua indisponível virtualmente, condição que só torna possível o acesso diretamente nos arquivos físicos, situados no Museu Nacional de Washington-DC e suas instalações regionais e locais, das quais a instalação conhecida como Archive II, situada na cidade College Park, no Condado de Prince George's, é uma das nossas principais fontes.

Nessa direção, as condições de produção histórico-material podem sinalizar, quando submetidas a uma análise crítica mais depurada, suas antinomias internas e externas, assim como ensejam revelar níveis de ingerência de quem as estruturou, na medida em que imprimem na história sua presença, indiciária ou factualmente, através de impressões sobre a realidade e que resultam em algum nível de mudança.

As condições de produzir a história podem, portanto, apresentar alternativas a uma realidade axiomática, planificada, unidirecional e monumentalizada. Carlo Ginzburg 2002, p. 43 afirma que: “é preciso aprender a ler os testemunhos às avessas, contra as intenções de quem os produziu. Só dessa maneira será possível levar em conta tanto as relações de força como aquilo que é redutível a elas”.

Isto posto, busca-se apresentar o caráter complexo dos arranjos históricos na direção de que todo documento é parte constitutiva desse processo avesso e intencional de monumentalização. De modo ampliado, afirma o historiador Jacques Le Goff, 1990.

p. 472-473:

[...] O documento é monumento. Resulta do esforço das sociedades históricas para impor ao futuro – voluntária ou involuntariamente – determinada Figura de si próprias. No limite, não existe um documento-verdade. Todo o documento é mentira. Cabe ao historiador não fazer o papel de ingênuo. Os medievalistas, que tanto trabalharam para construir uma crítica – sempre útil, decerto – do falso, devem superar esta problemática porque qualquer documento é, ao mesmo tempo, verdadeiro – incluindo, e talvez sobretudo, os falsos – e falso, porque um monumento é em primeiro lugar uma roupagem, uma aparência enganadora, uma montagem. É preciso começar por desmontar, demolir esta montagem, desestruturar esta construção e analisar as condições de produção dos documentos-monumentos [...].

Faz-se importante destacar, ainda, que a escolha pela temática: “*OPERAÇÃO USAID: a educação brasileira segundo relatórios, memorandos e telegramas da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (1967-1972)*” resulta de dois contextos: é fruto, primeiramente, da dissertação de mestrado em Educação pela Universidade Federal da Paraíba, na qual conseguimos desenvolver pesquisa com fontes que sobreviveram ao golpe civil-militar, particularmente relacionadas ao processo de perseguição contra campanhas educacionais contra-hegemônicas, ligadas, sobretudo, à teoria crítica e freireana de educação no cenário paraibano. Em meados de 2014, na condição de bolsista do projeto intitulado: “*Memória, Justiça e Direitos Humanos*”¹, que contou com integrantes da Comissão Estadual da Verdade e Preservação da Memória do Estado da Paraíba, conseguimos analisar fontes acerca do período que precedeu o golpe civil-militar de 1964.

Algumas já consagradas pela historiografia, outras ainda pouco exploradas, visto que estavam em processo final de catalogação.

Trata-se de cerca de mil fichas do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) relativas a professores, coordenadores e equipe técnica que participaram da Campanha De Educação Popular da Paraíba (CEPLAR), entre 1961 e 1964.

¹Trata-se de um projeto de Extensão universitária construído em três vertentes, a saber: no primeiro plano está a Memória e Resistência à Ditadura Militar, cujo objetivo é identificar e divulgar acervos sobre a repressão e resistência à Ditadura Militar, bem como registrar depoimentos de militantes; em seguida, realiza-se uma Formação em Direitos Humanos sobre Memória e Verdade, com oficinas pedagógicas para tratar didaticamente destes temas com professores da Educação Básica e movimentos sociais; e a terceira via promove Orientação e Apoio Sócio, Psíquico e Jurídico aos perseguidos políticos e familiares, com o objetivo de identificar pessoas e familiares que sofreram e ainda sofrem as consequências do regime militar.

Além das fichas, analisamos a Juntada v. 18, na qual consta o detalhamento das acusações, materiais apreendidos e depoimentos de educadoras e educadores acusados, nesse ínterim, de "subversão" e "ameaça à segurança nacional". Histórias que foram interdidas pela força ostensiva dos aparelhos repressivos e ideológicos a serviço da ditadura civil-militar brasileira (Althusser, 1985). Toda essa documentação não somente constituiu o aporte necessário à dissertação de Mestrado, na linha de Educação Popular, concluído em 2018 na UFPB, mas também tornou-se o elemento central na construção de pesquisas ulteriores.

O segundo contexto diz respeito ao fato de que, em 2016, os EUA desclassificaram milhares de documentos não ostensivos inerentes aos últimos 50 anos de história. Em relação ao Brasil, a maior parte dessas fontes estava à disposição para consulta e pesquisa no sítio "*The National Archives and Records Administration-NARA*". Gradativamente, no decorrer do mestrado, de 2016 a 2018, consegui organizar um acervo pessoal específico e outro mais geral acerca do período da ditadura civil-militar, tendo como ponto fulcral a educação e já considerando a possibilidade de ingressar no doutorado, visto que a proposta de dissertação tratava de um movimento regional e a abordagem estava a ele circunscrita.

Em 2019, já na condição de discente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, constatamos que parte significativa dos relatórios, memorandos e telegramas produzidos pela USAID, relativos à sua presença no cenário educacional brasileiro, no recorte que vai de 1967 até 1972, estava disponível para consulta e pesquisa apenas parcialmente – diferentemente de centenas de outros documentos da mesma natureza, que foram igualmente desclassificados e cujo conteúdo dizia respeito à presença do governo dos EUA e de seus órgãos subordinados, mas que estavam disponíveis integralmente. Este cenário deu origem à primeira pergunta: quais intencionalidades estariam presentes na retenção parcial de documentos importantes à constituição da memória histórica envolvendo a USAID, o governo brasileiro e a educação brasileira?

Entendendo a pertinência desse questionamento, que buscamos responder durante a pesquisa, deu-se início ao processo de levantamento das fontes envolvendo a atuação da agência no cenário educacional brasileiro.

Preliminarmente, constatamos que havia milhares de documentos² pertencentes a conjuntura em tela, mas a maioria precisava ser acessado presencialmente, pois no sistema do Arquivo Nacional só era possível consultar uma breve descrição acerca das suas características mais gerais. Ademais, todos eles teriam que ser, obrigatoriamente, traduzidos do inglês para o português, posto que nem mesmo o sítio do arquivo possui ferramenta de tradução da própria página.

Já na condição de bolsista da FACEPE (Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco), conseguimos firmar parcerias com professoras e pesquisadores vinculados à Universidade Estadual da Pensilvânia, inicialmente, e à Universidade de Maryland, posteriormente, que se empenharam no envio de parte considerável da documentação e que resultou num acervo composto por aproximadamente 2 mil documentos. Todavia, em razão do contexto pandêmico, os colaboradores estadunidenses ficaram impossibilitados de fazer novos levantamentos e enviar para o Brasil outras fontes que foram sinalizadas e requeridas em relatório.

É relevante destacar que esta pesquisa segue na esteira da historiografia crítica brasileira que se debruçou com afinco, nos últimos anos, para analisar as antinomias que demarcam a presença da USAID no cenário educacional brasileiro e que defende que o direito à memória e à verdade são dimensões de direitos reconhecidas como garantias humanas indivisíveis, inalienáveis. Igualmente revelador é que essas fontes foram produzidas durante a vigência da ditadura civil-militar e que, possivelmente, o acesso a esses arquivos, total ou parcialmente, poderia desencadear novos desdobramentos históricos sobre o papel do estado brasileiro e da USAID no que concerne à educação.

Nessa direção, torna-se improrrogável apresentar algumas roupagens que revestem essas fontes a fim de firmar um entendimento mais apurado sobre as suas condições de produção. Em primeira tela, é importante esclarecer que essas fontes pertencem a uma categoria própria, responsável por definir sua criação, tempo de preservação, arquivamento permanente ou destruição. Assim, vamos analisar brevemente a relação intrínseca entre a classificação, desclassificação e não classificação (*classified, declassified and unclassified*) das fontes e suas possíveis repercussões políticas, jurídicas, militares, econômicas, sociais.

² A tradução da documentação foi feita com auxílio do Cambridge Dictionaries Online. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/%3E>.

Há, em linhas mais gerais, uma medida implementada pelo governo dos EUA, sob orientação da CIA, no que diz respeito ao acesso à informação, que será essencial e atravessará todas as fontes com as quais estamos trabalhando: a “*Executive Order 10501*”³, publicada entre 4 e 5 de novembro de 1953 pelo Presidente Dwight D. Eisenhower. Essa lei entrou em vigor e consignou o entendimento jurídico em relação aos critérios considerados para identificar a natureza dos documentos *unclassified*, *classified* e *declassified* produzidos pelo governo estadunidense, bem como substituiu normas anteriores sobre o tema.

[...]. Ultrassegredo. Exceto disposição expressa em lei, o uso da classificação Top Secret será autorizado por autoridade competente somente para informações de defesa ou material que requeira o mais alto grau de proteção. A classificação de ultrassegredo deve ser aplicada apenas àquela informação ou material cujo aspecto de defesa é proeminente e cuja divulgação não autorizada pode resultar em danos excepcionalmente graves à Nação, assim como levar a uma ruptura definitiva nas relações diplomáticas que afetam a defesa dos Estados Unidos, um ataque armado contra os Estados Unidos ou seus aliados, uma guerra, ou comprometer planos militares ou de defesa, ou operações de inteligência, ou desenvolvimentos científicos ou tecnológicos vitais para a defesa nacional. (b) Secreto. Exceto disposição expressa em lei, o uso da classificação Secreto será autorizado por autoridade competente apenas para informações ou materiais de defesa cuja divulgação não autorizada possa resultar em sérios danos à Nação, assim como colocar em risco o direito internacional relações dos Estados Unidos, colocando em risco a eficácia de um programa ou política de vital importância para a defesa nacional, ou comprometendo importantes planos militares ou de defesa, desenvolvimentos científicos ou tecnológicos importantes para a defesa nacional; revelando importantes operações de inteligência. c) Confidencial Exceto quando expressamente previsto em lei, o uso da classificação Confidencial será autorizado, pela autoridade competente, apenas para informações ou materiais de defesa cuja divulgação não autorizada possa ser prejudicial aos interesses de defesa da nação⁴. (Chapter II-Executive Orders E. O. 10501, 1953, pp. 979-980).

³ Homeland Security Digital Library (hsdl.org). Chapter II-Executive Orders E. O. 10501, disponível em: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=463327>. Acesso em: 20 de jan. de 2023.

⁴ Top Secret. Except as may be expressly provided by statute, the use of the classification Top Secret shall be authorized, by appropriate authority, only for defense information or material which requires the highest degree of protection. The Top Secret classification shall be applied only to that information or material the defense aspect of which is paramount, and the unauthorized disclosure of which could result in exceptionally grave damage to the Nation such as leading to a definite break in diplomatic relations affecting the defense of the United States, an armed attack against the United States or its allies, a war, or the compromise of military or defense plans, or intelligence operations, or scientific or technological developments vital to the national defense. (b) Secret. Except as may be expressly provided by statute, the use of the classification Secret shall be authorized, by appropriate authority, only for defense information or material the unauthorized disclosure of which could President result in serious damage to the Nation, such as by jeopardizing the international relations of the United States, endangering the effectiveness of a program or policy of vital importance to the national defense, or compromising important military or defense plans, scientific or technological developments important to national defense; information revealing important intelligence operations. c) Confidential Except as may be expressly provided by statute, the use of the classification Confidential shall be authorized, by appropriate authority, only for defense information or material the unauthorized disclosure of which could be prejudicial to the defense interests of the nation.

Como é possível atestar acima, havia uma norma reguladora que definia protocolos e critérios de acesso e classificação para todos os documentos relacionados à segurança nacional. Os ultrassecretos, com maior grau de sigilo, diziam respeito a informações que colocassem em risco diretamente a segurança nacional; os secretos tinham relação mais íntima com informações acerca dos programas internacionais implementados pelo departamento de defesa dos EUA, principalmente operações que envolvessem os setores de inteligência e contra-inteligência da CIA; os confidenciais guardavam uma relação mais genérica com temas relacionados aos interesses nacionais.

Foram definidas duas classificações gerais: unclassified e classified – não sigiloso (ostensivo); e sigiloso (não ostensivo) – para todos os documentos, em outras palavras: sem ou com restrição de acesso. Este, em razão de envolver os interesses do EUA em questões ligadas à segurança nacional, possui três tipologias específicas que definem autorização de acesso, grau e tempo de duração do sigilo e desclassificação: Top Secret, Secret e Confidencial – Ultrassecreto, Secreto e Confidencial, em tradução livre.

No Brasil, essas classificações foram regulamentadas pelo Decreto nº 27.583, de 14 de dezembro de 1949 e substituídas pelo decreto 60.417, de 11 de março de 1967, durante a ditadura, que promoveu maior alinhamento ao padrão de classificação dos EUA. Essa documentação no território nacional apresentava uma categoria a mais: além das já elencadas aqui, no Brasil havia ainda a “reservada”, relativa a “*assuntos que não devem ser de conhecimento do público em geral*”⁵. Percebe-se que essa definição vaga dava aos militares o poder absoluto sobre o que deveria ou não ser divulgado à sociedade brasileira, independente da real necessidade.

Os documentos da USAID analisados nesta pesquisa, a rigor, deveriam estar enquadrados na categoria de ostensivos, visto que se trata de relatórios e memorandos de conhecimento público acerca do cenário educacional brasileiro e de acordos de cooperação técnica entre EUA e Brasil a fim de, supostamente, promover o desenvolvimento da educação brasileira. Fontes que não guardam relação direta com temas inerentes à segurança nacional, e sim de natureza ostensiva, unclassified, isto é: informações que deveriam estar acessíveis para a sociedade em geral. Não obstante, quase todos os documentos analisados aqui foram revestidos com uma dessas roupagens não ostensivas.

⁵Brasil, Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, DECRETO Nº 60.417, DE 11 DE MARÇO DE 1967. Diário Oficial da União - Seção 1 - 17/3/1967, p. 3236.

A conversão dessa documentação, por conseguinte, converte também em centralidade os porquês em torno da necessidade de retirar a natureza ostensiva dessas fontes para declará-las sigilosas. Fato que evidencia pontos fulcrais de análise, ou seja: todo esse esforço para revestir a história com sigilo deixa cada vez menos sinuosos os caminhos percorridos pelo órgão no curso das mudanças no cenário educacional brasileiro e deixa claro que tais transformações não ocorreram disjuntas das complexas tramas que refletem o período.

Faz-se necessário, nesse caminho, decompor processos políticos, jurídicos, econômicos, sociais que caracterizam a atuação do estado brasileiro e da agência e que perpassa toda essa documentação não ostensiva. Nesse horizonte, escreveu o ex Agente da CIA, William R. Johnson, em relatório secreto, desclassificado em 1994, sob o título de Clandestinidade e Inteligência na Atualidade:

Outra grande fonte de informação vem dos relatórios de oficiais civis de agências do governo dos Estados Unidos, incluindo escritórios da CIA no exterior. **Os mais importantes são os relatórios dos Oficiais do Serviço Exterior em embaixadas e consulados, mas também estão incluídos os relatórios das missões da USAID**, representantes do Tesouro, Trabalho e Departamentos de Agricultura, e pessoal do USIS. Os cabos e despachos dos Oficiais do Serviço Exterior, **que contêm os resultados de conversas com funcionários do governo local, bem como estudos de contexto, provavelmente são a fonte mais importante de informação política disponível**⁶ (Johnson, 1994, p. 64. grifo nosso).

Esse testemunho da CIA é de grande importância para o processo de apreensão avessa dos relatórios, memorandos e telegramas ulteriores que compõem esta pesquisa. Quando o ex-agente da CIA afirma que a produção documental da USAID está, também, a serviço dos aparelhos repressivos e ideológicos, deve-se considerar que as informações dessas fontes precisam ser interpeladas ao avesso, contra as certezas, inclusive, de quem as produziu.

Ao mesmo tempo, buscar nessa certeza de que o documento seria interpretado como portador da neutralidade seus aspectos mais dissimulados, visto que a fonte não pode ser considerada isenta, neutra. Quer dizer: objetiva-se identificar os disfarces presentes nos relatórios, memorandos e telegramas da USAID e dos papéis intencionais que tanto ela quanto a ditadura civil-militar exerceram.

⁶Another major source of information comes from the reports of civilian officials of U.S. government agencies, including CIA stations abroad. **The most important ones are the reports from Foreign Service Officers in embassies and consulates, but also included are the reports from USAID missions**, representatives from the Treasury, Labor, and Agriculture Departments, and USIS personnel. **The cables and dispatches from Foreign Service Officers, which contain the results of conversations with local government officials as well as background studies, are probably the most important source of political information available** (grifo nosso).

Nessa direção, sempre que estivermos diante de um documento classificado como sigiloso, confidencial, secreto, ultrassecreto ou reservado, estaremos diante, também, da capacidade do Estado de tentar interferir na história educacional brasileira através do uso ostensivo de seus aparelhos.

Conforme revelam as fontes aqui analisadas, a maioria dos documentos que constituem esta Tese guardam relação indissolúvel com um contexto bem específico: são fruto de uma auditoria interna pela qual a equipe da USAID que atuava no Brasil passou. Nessa direção, o íterim de análise desta pesquisa está direcionado ao período que vai de 1967, início da auditoria interna, até 1972, que demarca o fim da investigação.

É de suma relevância apresentar, também, parte da conjuntura anterior que remete à criação da USAID, em 1961, à medida que torna possível compreender a forma como os EUA conseguiram projetar uma entidade internacional que fosse capaz de estabelecer uma política de assistência e desenvolvimento no cenário mundial concentrada em apenas um órgão e subordinada à administração direta, quer dizer: sob apenas uma linha de comando.

A análise do relatório secreto “*National Security Council Report INSC 5902/1 Washington, February 16, 1959. Statement of U.S. Policy Toward Latin America*”⁷, produzido pela Agência Central de Inteligência dos EUA (CIA) entre 1958 e 1960 e divulgado para pesquisa e consulta em 1992, sinalizou que:

[...] A América Latina desempenha um papel chave na segurança dos Estados Unidos. Diante da ameaça prolongada prevista e do expansionismo comunista, os Estados Unidos devem confiar no fortalecimento nos próximos anos do apoio moral e político da América Latina e nas suas políticas destinadas a conter essa ameaça. Cooperar com os países latino-americanos para estabelecer o quanto antes uma Instituição Interamericana de Desenvolvimento que procurará colaborar com outras instituições de fomento e fontes de capital público e privado a fim de ampliar os recursos para financiar o desenvolvimento econômico. Apoiar a incorporação de um corpo técnico altamente qualificado capaz de auxiliar os países da América Latina no planejamento do desenvolvimento e na preparação e engenharia de projetos de desenvolvimento. Esteja preparado para conceder quantias limitadas de assistência econômica especial com base em doações ou empréstimos nas circunstâncias excepcionais em que outros meios forem inadequados para alcançar a estabilidade econômica e política essencial aos interesses dos EUA. g. Incentivar outros países do Mundo Livre a fornecer capital e assistência técnica à América Latina⁸ [...] (Agency, Central Intelligence, 1958, p. 3).

⁷ Historian, Office of the. **Foreign Relations of the United States, 1958–1960, American Republics, Volume V.** 1958, p. 92.

⁸ Importance of Latin America. 1. **Latin America plays a key role in the security of the United States.** In the face of the anticipated prolonged threat from Communist expansionism, the United States must rely heavily in the coming years on the moral and political support of Latin America for its policies designed to counter this threat. **Cooperate with the Latin**

No excerto acima, é importante destacar que é na narrativa da CIA em torno do papel que a América Latina desempenha que os EUA definiram seus planos estratégicos de ação, ancorados, sobretudo, na ampliação da margem de dependência estrutural do suporte econômico, político e social advindo notadamente do capitalismo central estadunidense.

Esse documento constitui fonte importante para entender os lugares que o Brasil e a USAID foram ocupando nesse cenário de mudanças significativas que caracterizam as décadas de 1960 e 1970, globais ou locais, no contexto da crescente presença da agência no âmago da educação brasileira.

A CIA deixou evidente no relatório que era imprescindível estruturar uma instituição interamericana de desenvolvimento composta por capital público e privado capaz de converter os países do cone sul dentro de um sistema de cooperação, financiamento e desenvolvimento. Essa predição da agência assentou uma barreira nuclear de contenção ao crescimento de outras influências externas, sobretudo de cunho socialista ou comunista.

A USAID nasce no contexto da Guerra Fria e, portanto, isso confere relevante enlace entre esses dois planos: o da criação de uma agência que fosse capaz de projetar uma política internacional de assistência e desenvolvimento no cenário mundial concentrada em apenas um órgão, diferentemente do que ocorria até então, através dos já conhecidos “planos”, de maneira bastante fragmentária e, por isto mesmo, mais dispersa e menos direcionada, como, por exemplo a *Aliança para o Progresso*. O que acabara levando os EUA a repensarem sua estratégia de ingerência nos países do Sul.

The United States objectives and purposes in each of the four countries follows: *Brazil* (...). Because of its great size, strategic location, prominent role in inter-American affairs and long tradition of close co-operation with the United States [...]. The Government of Brazil continues in the belief that Brazil will soon become a world power and ought to be consulted by the United States in important United States foreign policy matters not directly related to United States-Brazilian relations.

American countries to establish at an early date an Inter-American Development Institution which will seek to collaborate with other development institutions and sources of public and private capital with a view to expanding the resources for financing economic development. Support incorporation in it of a highly qualified technical staff capable of assisting Latin American countries in development planning and with preparation and engineering of development projects. f. Be prepared to extend limited amounts of special economic assistance on a grant or loan basis in those exceptional circumstances when other means are inadequate to achieve economic and political stability essential to U.S. interests. g. Encourage other Free World countries to provide capital and technical assistance to Latin America (grifo nosso).

A Presidential visit to Brazil, with evidence of special regard for Brazil's economic and political importance in the Americas, will provide a needed psychological impulse to improvement in United States-Brazilian relations⁹ (Agency, Central Intelligence, 1959, p. 276).

Noutro plano, um órgão representativo diminuía a desconfiança dos países que firmavam acordos bilaterais com entidades estrangeiras, tendo em vista que a sensação de onipresença de uma força estadunidense no território brasileiro reduziria, e muito, a sensação de dominação que, neste contexto, era mais latente em regiões da Europa oriental e Ásia, em razão da nada fria disputa de hegemonias que colocou o capitalismo e o socialismo real em rota de colisão.

Essa linha do tempo guarda relação direta com a criação da USAID e, mais ainda, com o grande volume orçamentário colocado à disposição do Brasil pela entidade após a concretização do golpe civil-militar. Vamos entender a legislação de criação e estruturação desse órgão que foi consignado a partir da aprovação da Public Law 87-194, em 4 de setembro de 1961, sancionada pelo Presidente John F. Kennedy.

A referida lei está dividida em alguns eixos estratégicos de ação. O Capítulo I trata da política que seria adotada.

SEC. 102. DECLARAÇÃO DE POLÍTICA — É consenso no Congresso que a paz depende de um reconhecimento mais amplo da dignidade e interdependência dos homens, e a sobrevivência das instituições nos Estados Unidos pode ser melhor assegurada em uma atmosfera mundial de liberdade. Para este fim, os Estados Unidos forneceram no passado assistência para ajudar a fortalecer as forças da liberdade, ajudando os povos de países amigos menos desenvolvidos do mundo a desenvolver seus recursos e melhorar seus padrões de vida, a realizar suas aspirações por justiça, educação, dignidade e respeito como seres humanos individuais, e estabelecer governos responsáveis¹⁰ (EUA, PUBLIC LAW 87-194. 1961, p. 424).

⁹ Historian, Office of the. **Foreign Relations of the United States, 1958–1960, American Republics, Volume V**. 1958, p. 276.

¹⁰102. SEC. 102. STATEMENT OF POLICY.— It is the sense of the Congress that peace depends on wider recognition of the dignity and interdependence of men, and survival of institutions in the United States can best be assured in a worldwide atmosphere of freedom. To this end, the United States has in the past provided **assistance to help strengthen the forces of freedom by aiding peoples of less developed friendly countries of the world to develop their resources and improve their living standards, to realize their aspirations for justice, education, dignity, and respect as individual human beings, and to establish responsible governments (grifo nosso)** EUA, PUBLIC LAW 87-194. 1961, p. 424.

Entender a maneira como a USAID definira sua plataforma de atuação é fundamental, visto que enseja observar os Estados considerados “*friendly countries*” e as definições legais em relação às obrigações aludidas na “constituição” da Agência, tais quais a promoção da justiça, educação, dignidade, respeito aos direitos Humanos, expressos como rol taxativo de deveres relacionados a um “*responsible governments*”, coloca sob suspeição a continuidade dos acordos com o Brasil durante a ditadura. Nessa esteira, trata-se de verificarmos, também, o enquadramento do Brasil nesses parâmetros legais em razão da concessão de empréstimos e da celebração de acordos de colaboração com a agência num contexto de ditadura.

Assim, entendemos que narrar brevemente esses caminhos percorridos pelos principais atores que fazem parte desta história enseja ampliar sua inteligibilidade e oportuniza lançar luz sobre uma parte ainda oblíqua e obscura da atuação da USAID e, por seu turno, do Estado brasileiro nessa contextura de mudanças.

1.1 PROBLEMÁTICAS E DELINEAMENTO DOS OBJETIVOS

Levando em consideração o aspecto geral da pesquisa, faz-se mister compreender a visão da USAID acerca do cenário educacional brasileiro, no íterim que vai de 1967 até 1972, assim como a constituição dessa perspectiva pode revelar a síntese do papel exercido pela agência no decurso das transformações estruturais ocorridas no cenário educacional brasileiro. Etapa que enseja situá-la numa posição diversa daquelas já consagradas pela historiografia crítica e pela “versão oficial”.

Abordagem que se distancia, substancialmente, da narrativa que tentou legitimá-la como órgão imparcial, cujas intenções eram única e exclusivamente promover o desenvolvimento do Brasil, mas também afasta, de certa maneira, a USAID da condição exclusiva de “estrutura de espionagem” a serviço da CIA ou mesmo como “um braço da CIA” no Brasil, especificamente no que diz respeito à sua atuação no campo da Educação. Outrossim, a história revelada pelos relatórios, memorandos, telegramas, não tem o condão de eximi-la desse papel dualístico, exercido por ela com maior ou menor intensidade, principalmente porque há documentos que assinalam sua atuação concreta no curso dos acontecimentos que marcaram o cenário latinoamericano e, mais pontualmente, o conseqüente crescimento de sua influência e ingerência sobre mudanças estruturais durante a ditadura civil-militar brasileira.

No que concerne aos méritos específicos da pesquisa, buscamos analisar – a partir dos relatórios – a visão da agência acerca do cenário educacional brasileiro; identificar qual finalidade foi atribuída à educação e, ainda, verificar quais significados o sistema educacional assumiu segundo a perspectiva da entidade. Na seara normativa, a investigação recai, principalmente, sobre tratativas envolvendo leis e decretos que tiveram a USAID como órgão consultor/colaborador, tendo como aporte memorandos e relatórios.

Na dimensão estrutural, a pesquisa se aprofunda, tendo como lócus os relatórios, a fim de entender a adoção de políticas de estado na direção de melhorias estruturais, materiais e pessoais, do sistema educacional, em níveis nacional e regionais, segundo as proposições da própria agência apresentadas ao governo brasileiro sob a égide das concessões de empréstimos.

Em terceiro plano, a abordagem explora a função dessa entidade no processo de reestruturação da finalidade à qual deveria estar institucionalmente vinculada a educação nacional. Por fim, faz-se impreterível analisar as implicações diretas e indiretas dessas mudanças estruturais no cenário educacional e, principalmente, se a posição assumida por uma entidade internacional nessa contextura pode revelar novas dinâmicas de uma história revestida de sigilo.

1.2 ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS E RELEVÂNCIA DO TEMA

Nesse caminho, a História do Tempo Presente tem sido demarcada, cada vez mais, pelo caráter dialético dos seus indícios, que capazes de consubstanciar importantes transformações políticas, econômicas, sociais e culturais. Assim, Jacques Le Goff esclarece que:

[...] (a) “oposição presente/passado não é um dado natural, mas, sim, uma construção”; (b) “a visão de que o mesmo passado muda segundo as épocas e que o historiador está submetido ao tempo em que vive”; (c) “o interesse do passado está em esclarecer o presente; o passado é atingido a partir do presente” (método regressivo de Bloch) e (d) “a história não só deve permitir compreender o ‘presente pelo passado’- atitude tradicional – mas também compreender ‘o passado pelo presente’”. (LE GOFF, 1990, p.13-24).

O período que vai até 1964 até 1985, em linhas gerais, apresenta um quadro histórico de profundas transformações políticas, jurídicas e sociais no cenário nacional. A USAID, nesse período, participou ativamente de algumas dessas principais mudanças e foi peça-chave no contexto de proposição de adoção de medidas e formulação de estratégias que resultaram em modificações, sobretudo, em relação ao cenário educacional. Assim, buscamos superar a compreensão dos processos históricos tão somente dentro de uma concepção factual e axiomática. Conceber a USAID para além das tratativas institucionais ou do seu lugar de “braço da CIA” é, portanto, assumir uma problemática epistemológica, ao menos, de considerável duração e amplitude históricas cujos reflexos ainda podem ser analisados.

No que é imanente ao campo teórico-metodológico, consideramos salutar apresentar algumas das principais plataformas de pesquisa disponíveis, que foram consultadas durante os anos de 2019-2021, nos principais bancos de teses e bibliotecas virtuais estrangeiras e brasileiras, dentre as quais estão:

Tabela – 1 Bancos de Dados Consultados entre 2019-2023

ARQUIVO NACIONAL – EUA	https://www.archives.gov/
BIBLIOTECA BRASILEIRA DE TESES E DISSERTAÇÕES	http://bdtd.ibict.br/vufind/
BANCO NACIONAL DE TESES	http://bancodeteses.capes.gov.br/
DHNET	http://www.dhnet.org.br/
DOMÍNIO PÚBLICO	http://www.dominiopublico.gov.br
SCIELO	http://www.scielo.org/php/index.php
GOOGLE ACADÊMICO	https://scholar.google.com.br/
ACERVO O GLOBO	https://acervo.oglobo.globo.com/
JOHN F. KENNEDY PRESIDENTIAL LIBRARY AND MUSEUM	Home JFK Library

O núcleo dessa proposta é encontrar nessa dualidade que demarca a presença do órgão na educação brasileira uma compreensão mais ampla dos papéis dos EUA, do Brasil e da própria educação, segundo a visão da entidade, nesse quadro de tensões, distensões e mudanças.

A constituição metodológica desta tese implicou extenso trabalho de levantamento, seleção e análise crítica de fontes inéditas ou ainda pouco exploradas. Primeiramente, foi preciso equalizar as que poderiam servir de baluarte para a pesquisa, a saber: relatórios produzidos pela agência durante os anos de 1967 a 1972; memorandos e telegramas enviados e recebidos entre o governo dos EUA e o Brasil.

Ademais, o contexto que precede a auditoria, entre 1961 e 1964, é analisado também a partir desse aporte material. Cada etapa exigiu um esforço teórico-metodológico específico e se organizou em torno de um movimento epistemológico adequado às demandas da própria pesquisa.

Considerando, nesse sentido, que a nova história ampliou suas fronteiras epistemológicas ao considerar outros aportes investigativos e suas interlocuções, contínuas e/ou descontínuas, materiais e imateriais, temporais e empíricas, com as quais decidimos operar, no presente, é possível inferir que quanto mais consistente é a compreensão do papel e do lugar do pesquisador em relação a estas características, mais procedente é a apreensão das tessituras históricas sobre os quais a atuação dos sujeitos e do tempo imprimem suas dinâmicas políticas, sociais, jurídicas, educacionais, ideológicas. Segundo assevera Canabarro, 2010, p.25:

[...] Os acontecimentos históricos não são coisas físicas simplesmente tiradas dos documentos, é preciso analisá-los nas articulações que estes têm com os sistemas históricos. É quase que uma fabricação em sua abordagem, pois somente com o auxílio das hipóteses que estes vão se constituir como uma perspectiva histórica. O historiador é quem constrói o seu objeto de pesquisa a partir de um conjunto de documentos de naturezas variadas (...) A isso podemos denominar de história-problema, pois o historiador levanta um problema do passado para ser respondido no presente, coloca-se no lugar de um analista e não de um mero narrador, por consequência a História construída por ele é uma interpretação racional dos dados. É uma perspectiva histórica que busca não somente um conhecimento cronológico e homogêneo, mas um que levante os problemas pelos quais os atores sociais passaram em uma determinada sociedade, pois de antemão já sabemos que a vida não é algo linear em todas as sociedades e os problemas sempre existiram e muitos ainda continuam até os dias atuais [...].

Com efeito, buscamos condensar uma análise que perpassa relatórios, memorandos, telegramas, que não somente nos distancia da possibilidade de cometer anacronismos, mas, sobretudo, enseja tornar mais sólida a interpretação pretendida e propõe novas reflexões acerca da historicidade e do marcante papel exercido pela USAID no cenário educacional brasileiro entre 1967 e 1972.

Outrossim, consideramos imprescindível a criação de um acervo digital¹¹ a fim de submetermos as fontes com as quais temos trabalhado à consulta pública, pesquisa, estudos, uma vez que compreendemos a relevância desse material para a sociedade brasileira e, sobretudo, porque se trata de garantir acesso a um direito humano imprescritível que é a memória histórica, individual e coletiva. Nele decidimos hospedar cerca de 2 mil documentos inerentes ao tema desta pesquisa e assuntos correlacionados.

Toda organização do acervo do sítio eletrônico levou em consideração os preceitos arquivísticos¹² básicos a fim de assegurar um acesso mais transparente e objetivo tanto para pesquisadores, estudiosos quanto para o público em geral.

¹¹ <http://www.operacaousaid.com.br>

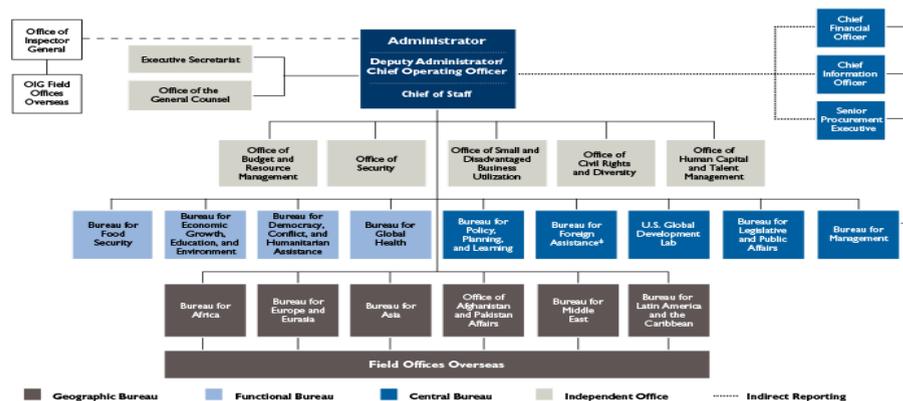
¹² Consideramos, para tanto, as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, consignadas pela lei 8159/91, assim como recorreremos à publicação do Conselho Nacional de (Conarq) e do Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística (DBTA).

2. UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT-USAID SOB PERSPECTIVA

No documento de criação da USAID consta a divisão estrutural inerente à agência. Ela foi setorizada por áreas específicas de atuação, como é possível atestar abaixo:

Figura 1 – Estrutura Organizacional da USAID

Fonte: usaid.gov – Archive Content/Organization



A USAID tinha seu administrador nomeado pelo Presidente e estava diretamente subordinada ao Departamento de Estado, cujo Diretor era igualmente nomeado pelo referido mandatário. No contexto analisado neste trabalho, o setor “Bureau for Economic Growth, Education and Environment”, estava lateralmente relacionado ao “Senior Procurement Executive”, “Chief Information Officer”, “Chief Financial Officer” e diretamente articulado ao “chief of staff”, “Deputy Administrator Chief Operating Officer” e “Administrator”. A maioria dos setores citados anteriormente estão representados nos Memorandos relativos à auditoria.

Essa estrutura organizacional implementada pela USAID permite compreender com mais clareza, em vários aspectos, o nível de tensão envolvendo a comunicação institucional entre a matriz e sua correspondente local nos memorandos, além de ampliar a lente de observação acerca do papel exercido pela USAD/B no curso da auditoria que originou os relatórios.

Ainda nessa seara de responsabilidades, a legislação em torno dos valores da USAID estabeleceu o seguinte cenário:

- (1) se o financiamento poderia ser obtido total ou parcialmente de outras fontes do mundo livre em termos razoáveis;
- (2) a solidez econômica e técnica da atividade a ser financiada;
- (3) se a atividade oferece uma promessa razoável de contribuir para o desenvolvimento de recursos econômicos ou para o aumento das capacidades produtivas em prol dos propósitos deste título;
- (4) a consistência da atividade e

sua relação com outras atividades de desenvolvimento que estão sendo realizadas ou planejadas, e sua contribuição para objetivos realizáveis de longo prazo; (5) até que ponto o país receptor está demonstrando uma resposta às preocupações econômicas, políticas e sociais vitais de seu povo, e demonstrando uma clara determinação em tomar medidas eficazes de auto-ajuda, e; (6) os possíveis efeitos sobre a economia dos Estados Unidos, com referência especial às áreas de superávit de mão de obra substancial, do empréstimo envolvido. 7) Os empréstimos serão feitos sob este título somente após a constatação de perspectivas razoáveis de reembolso¹³ (EUA, PUBLIC LAW 87-194. 1961, p. 426).

Acima estão especificadores descritivos em relação a diretrizes gerais para concessão de crédito aos países que requeressem. O financiamento deveria ser usado para alargar a capacidade produtiva e consubstanciar mudanças na direção do desenvolvimento econômico e ter como destino um país livre, na avaliação dos EUA. O destinatário precisaria demonstrar capacidade de resposta aos problemas estruturais de sua população e estabelecer estratégias para transformar esse cenário.

Era importante analisar a capacidade de ociosidade de mão de obra disponível, assim como a concessão de empréstimo necessitava estar condicionada à capacidade de solvência do destinatário, isto é: era essencial, antes de celebrar acordos de colaboração financeira, fazer uma análise de risco de investimento para saber se os Estados parceiros, de acordo com uma projeção futura, teriam condições reais de quitar a dívida adquirida junto à Agência.

A compreensão dessa estrutura inicial é imprescindível, visto que é sobre ela que os documentos sigilosos revelam como a atuação estratégica, tática e operacional da USAID ganhara amplitude no cenário educacional brasileiro.

¹³(1) whether financing could be obtained in whole or in part from other free-world sources on reasonable terms; (2) **the economic and technical soundness of the activity to be financed**; (3) whether the activity gives reasonable **promise of contributing to the development of economic resources or to the increase of productive capacities in furtherance of the purposes of this title**; (4) the consistency of the activity with, and its relationship to, other development activities being undertaken or planned, and its contribution to realizable long-range objectives; (5) the extent to which the **recipient country is showing a responsiveness to the vital economic, political, and social concerns of its people, and demonstrating a clear determination to take effective self-help measures**, and; (6) the possible effects upon the United States economy, with special reference to areas of substantial labor surplus, of the loan involved. 7) Loans shall be made under this title only upon a finding of reasonable prospects of repayment (**grifo nosso**).

2.1 O PAPEL DUPLO DA USAID: ENTRE ACORDOS DE RECUPERAÇÃO ECONÔMICA E O GOLPE CIVIL-MILITAR

Essa etapa consiste, inicialmente, em justapor três planos relativos ao cenário de 1961 até 1964: os memorandos entre o governo dos EUA e o governo brasileiro antes e durante a ascensão de João Goulart à Presidência; a atuação ostensiva da CIA através de relatórios secretos preditivos apresentados ao governo dos EUA acerca da dramática situação política e econômica do Brasil que culminaria em golpe de estado; finalmente, a atuação propositiva de David E. Bell, Administrador da USAID, junto ao então Ministro da Fazenda Santiago Dantas na direção da estruturação dos já conhecidos acordos de cooperação entre os dois países.

Nessa esteira, faz-se relevante entender essa conjuntura porque foi sobre ela que as movimentações estratégicas, táticas e operacionais da USAID ganharam força. Assim, é importante observar a construção desse enredo que, de um lado, demonstra um cenário de instabilidade institucional, sobretudo após a renúncia de Jânio Quadros e consequente ascensão de Jango; do outro, fez emergir uma conjuntura à qual a agência estava essencialmente ligada de disposição de financiamentos e cooperação técnica sob a alegação de promoção de avanços de setores estratégicos – principalmente produtivo e educacional – como rotas de desenvolvimento e estabilização do Brasil, mas também revela pontos fulcrais do envolvimento da agência no curso de construção do golpe civil-militar de 1964.

Nosso ponto de partida são fontes sigilosas produzidas entre janeiro e outubro de 1961, disponíveis no sítio The JFK Library and Museum¹⁴, que evidenciam a crescente preocupação dos EUA em face da renúncia de Jânio Quadros e da ascensão de João Goulart, como é possível constatar no memorando confidencial abaixo.

¹⁴**Digital Identifier:** JFKPOF-112-013-p0001. **Folder Title:** Brazil: Security, 1961. **Date(s) of Materials:** 1961: 23 January-23 October, undated. **Folder Description:** This folder contains material collected by the office of President John F. Kennedy's secretary, Evelyn Lincoln, concerning Brazil. Materials concern Brazil's financial situation, the political situation with the resignation of President Jânio Quadros, and the presentation of credentials by Brazilian Ambassador to the United States Roberto de Oliveira Campos. **Collection:** Papers of John F. Kennedy. Presidential Papers. President's Office Files.

Figura 2 – Memorando Confidencial 627 do dia 23 de Janeiro de 1961¹⁵

PRIORITY		(Security Classification)		DO NOT TYPE IN THIS SPACE 832-141-2361	
FOREIGN SERVICE DESPATCH					
FROM	AMEMBASSY, Rio de Janeiro		627	DESP. NO.	
TO	THE DEPARTMENT OF STATE, WASHINGTON.			January 23, 1961	
REF	Embdes 572, Jan. 9, 1961; Embdes 573, Jan. 9, 1961; and Embdes 600, Jan. 16, 1961			DATE	
55 For Dept. Use Only		ACTION REC'D 427	DEPT. I N F OTHER	C-1 ADM-2 INR-7 REP-1 E-8 ICA-11 W/MSG-3 CIA-11 COM-8 TR-3 FRB-2 XMB-4 DWF-7	
SUBJECT: The Financial Situation Confronting President-Elect Jânio Quadros (Part I)					

Fonte: John F. Kennedy Presidential Library and Museum

Dois movimentos emergem desse memorando confidencial endereçado ao Departamento de Estado dos EUA, em 23 de janeiro de 1961: de um lado, “concerning the financial policies which will be pursued by Jânio Quadros Government”¹⁶ – a preocupação dos EUA e da CIA estavam concentradas em saber qual política econômica seria adotada pelo governo recém eleito e quais medidas seriam tomadas na direção de contenção à grave crise econômica que se avizinhava. Segundo o despacho, foi encaminhada ao Presidente do Brasil uma abrangente análise da capacidade de solvência do estado brasileiro, que poderia interferir, inclusive, nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos, como forma de pressionar o governo brasileiro a adotar tais medidas.

Os problemas econômicos de natureza interna e externa deveriam ser solucionados urgentemente, segundo o despacho, visto que estavam diretamente conectados. O documento enfatizou que a grave crise ocorreria na área de balanço de pagamentos reconhecendo que a resolução de longo prazo, fundamental, dos problemas externos estava inescapavelmente entrelaçada com a resolução dos problemas internos, mas reforçando também que a resolução de curto prazo dos problemas externos tornou-se uma questão de necessidade imperiosa.

¹⁵ Vide Anexo A.

¹⁶ FOREIGN SERVICE DISPATCH 627, of January 23, 1961. From Brazilian Embassy, Rio de Janeiro to department of state, Washington. Subject: The Financial Situation Confronting President-Elect Jânio Quadros (Part I).

A expectativa era de que Jânio Quadros, ao definir uma política econômica orientada pelos EUA, poderia resolver, ainda nos primeiros meses de gestão, esses problemas.

Do outro lado, as principais pressões emanadas dos EUA diziam respeito às instruções da SUMOC. O Departamento de Estado, através, principalmente, da CIA, encarregou-se de fazer um relatório preditivo apontando medidas de contingência que deveriam ser adotadas pelo Brasil, tais quais: contratar um volume maior de empréstimos, utilizando como exemplo o nível insuficiente de reservas cambiais do Banco do Brasil que, em 16 de janeiro de 1961, a relação do saldo em dólar da agência totalizou pouco mais de 24,8 milhões, configurando um passivo a descoberto em face de outras moedas conversíveis; sua participação em ouro nos EUA estava quase toda hipotecada em razão de empréstimos junto ao *Bank of EUA* e, embora tivesse reserva em ouro, equivalente à aproximadamente 82 milhões, “*that gold is generally considered untouchable politically*”¹⁷.

A primeira solução na direção de reduzir o montante do déficit deveria ocorrer após o primeiro semestre de 1961, na concepção dos EUA, passava por protelar o pagamento de certas dívidas e aumentar suas remessas de reserva de dólares, comprando na modalidade “câmbio livre”. Isso gerou o efeito esperado e em 3 de fevereiro do mesmo ano, através do memorando nº 1010, os EUA colocaram à disposição do Brasil uma linha de crédito de 100 milhões de Dólares.

Esses acontecimentos desencadearam uma série de modificações externas e interna em relação ao cenário político e econômico brasileiro. Notadamente, os meses subsequentes evidenciam que, de um lado, a pressão dos EUA conseguiu formatar alguma ingerência sobre as políticas monetária, inflacionária e salarial do governo de Jânio, considerando, principalmente, a instrução 204 da SUMOC, aprovada em 16 de março de 1961, que seguiu algumas diretrizes manifestadas na sequência de documentos que serão apresentados.

¹⁷ Ibidem, p.1

No cenário interno, dois movimentos emergiam desse contexto: aquele que defendia a reforma agrária e a limitação de remessas de lucro para o exterior como forma de controlar o fluxo de saída de capital; e o das classes dominantes que defendia medidas de arrocho salarial, restrição de crédito e liberação do câmbio. Essa orientação resulta, em parte, de Medida tomada pela Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) em 17 de janeiro de 1955 durante o governo de João Café Filho, que tinha como ministro da Fazenda Eugênio Gudín e como superintendente da Sumoc Otávio Gouveia de Bulhões.

A Instrução nº 113 permitiu a importação de bens de capital à taxa “livre” de câmbio por investidores estrangeiros, caso estes aceitassem, como forma de pagamento, a participação no capital próprio da empresa que importasse o equipamento. A Carteira de Comércio Exterior (Cacex) do Banco do Brasil, sucessora da Carteira de Exportação e Importação (Cexim), julgava se os investimentos se enquadravam nas suas prioridades para a concessão dos benefícios da Instrução nº 113, embora no caso de bens de capital para produção de bens enquadráveis nas três primeiras categorias de importação (atualmente conhecida como Licenciamento de Importação-LI), a aprovação fosse automática. São eles: licença dispensada: abrange produtos cuja necessidade de autorização é dispensada; licença automática: alguns produtos exigem licença, mas ela é concedida de forma automática, sem que haja necessidade de requerê-la junto ao SISCOMEX; licença não automática: geralmente, são produtos que requerem certificação concedida pelo INMETRO, Anvisa, IBAMA, DECEX¹⁸ (Gordon, 2009).

O incentivo à entrada de capitais oferecido pela Instrução nº 113 cessou com a transferência dos produtos integrantes da categoria geral para o mercado livre com a Instrução nº 204 da Sumoc. O Plano de Metas conjugado à instrução 113 da SUMOC demonstrou, em linhas gerais, a capacidade produtiva do Brasil e foi mais um instrumento de convencimento de que a potência de desenvolvimento do setor de base era significativa. O que acabou forçando os grupos internacionais a aceitarem a realidade interna de fortalecimento da economia na direção de uma industrialização promissora, ainda que tardia, e passaram a buscar mecanismos de controle endógeno e exógeno desse crescimento, redirecionando-o para favorecer o capital internacional.

¹⁸ Gordon, L. United; Gudín, E. Chief; Simonsen, M. Controles; Superintendência Da Moeda E Do Crédito. Boletim; Superintendência Da Moeda E Do Crédito. Relatório, FGV/CPDOC, 2009.

A questão central girou, portanto, em torno da manutenção, de um lado, de garantia de investimentos estrangeiros nos setores econômicos de base, permitindo a permanência de parte do investimento aplicado e gerando emprego e renda, ambos regulamentados pelo Estado (A Lei nº 185 de janeiro de 1936 e o Decreto-Lei nº 399 de abril de 1938 regulamentaram o salário mínimo).

Do outro, a instrução 113 favorecia diretamente a consolidação do monopólio do capital internacional, na medida em que a taxa de câmbio flutuante (livre) ensejou conveniente volatilidade das taxas de importação de bens de produção para os países estrangeiros (por exemplo, países como Inglaterra, França, Alemanha, podiam comprar em cruzeiro, adotado a partir de 1942, e vender em dólar) produtos que eram reutilizados ou obsoletos, e passavam a circular no mercado com valor agregado, ou seja: como produto novo e com demanda garantida.

Isto prejudicou, sobremaneira, a indústria nacional. A instrução 113 da SUMOC, sancionada pelo sucessor de Vargas, Café Filho, causou, no governo de Juscelino Kubitschek, um dumping, reduzindo dramaticamente a possibilidade de concorrência dos produtos produzidos em território nacional e favorecendo empresas estrangeiras.

Jânio Quadros, em março de 1961, encaminhou uma carta ao Presidente dos EUA elucidando alguns aspectos da crise econômica deixada pelo seu antecessor e expressando seu desejo de ampliar suas opções de crédito junto a países europeus. Diante de um cenário ainda incerto, cresceu a pressão sobre o governo brasileiro para que firmasse acordos de cooperação financeira com os EUA. No telegrama secreto nº 1384 de 12 de abril de 1961¹⁹, de origem da embaixada do Rio de Janeiro, o embaixador John Moors Cabot, na condição de porta-voz do Presidente John F. Kennedy, orientado pelo Secretário de Estado David Dean Rusk, relata, detalhadamente, os termos da reunião que teve com o Presidente Jânio Quadros acerca dos projetos que os EUA já haviam erigidos para a política externa brasileira e para as estratégias de recuperação econômica.

¹⁹ Department, State of. For the President from Secretary Dillon. Telegrama Secreto, nº 1384 de 12 de abril de 1961. Vide Anexo B.

Figura 3 – Telegrama Secreto 1384 de 12 de abril de 1961

wH 7.

INCOMING TELEGRAM	<i>Department of State</i>	
41	SECRET	
Action	<i>Classification</i>	Control: 7499
SS		Rec'd: April 13, 1961
Info	FROM: Rio de Janeiro	12:54 a.m.
	TO: Secretary of State	003
	NO: 1384, April 12, Midnight (Section One of Two)	
	PRIORITY	
	EYES ONLY	EYES ONLY
	FOR THE PRESIDENT FROM SECRETARY DILLON.	
	Dear Mr. President:	

Fonte: John F. Kennedy Presidential Library and Museum

A proposta passou taxativamente pela informação privilegiada de que os EUA estavam formalizando uma entidade com ampla capacidade de oferecer todo suporte necessário para esse fim. É justamente esse ponto de interlocução que nos levará a compreender onexo de causalidade da presença marcante da USAID enquanto uma das principais concessionárias de crédito ao Brasil. Inclusive, o Brasil recebeu a notícia ainda em abril de 1961²⁰ confirmando que os EUA estavam preparando um programa de assistência financeira internacional, que só foi concretizado formalmente em setembro.

Cabe destacar, ao analisar o telegrama, alguns aspectos importantes: a maneira assertiva com que o embaixador, na condição de porta-voz do governo dos EUA, prometeu mediar tratativas entre o Brasil e seus credores na direção de dilatar o prazo de pagamento das dívidas; acionar o governo alemão no sentido de conseguir a liberação de quantia substancial de empréstimo; sugerir acordo com o FMI; além de credenciar o Brasil junto aos países europeus e, principalmente, chama atenção a antecipação do encaminhamento de autorização legislativa para formalizar o programa de assistência internacional para o desenvolvimento econômico de países emergentes, que substituiria a plataforma da Aliança para o Progresso pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional – USAID.

²⁰ State, Department of. Secret Telegram from Rio de Janeiro To Secretary of State, 1961. Vide Anexo C.

Ressalto que você apresentou um novo programa abrangente para a administração de nossa ajuda externa e que isso foi agora antes do congresso (...). Apontei que os EUA poderiam contribuir muito mais para uma conferência depois que nossa legislação de autorização de ajuda externa fosse adotada (...). Queríamos dar ao Brasil e a ele todo o apoio que pudéssemos. Nós também com o Brasil que seria necessário esticar o endividamento externo excessivamente grande atual. Também reconhecemos que seriam necessários novos fundos substanciais. Eu disse que sentíamos dívidas porque isso seria mais fácil de fazer do que obter dinheiro novo nos valores que de outra forma seriam necessários. Eu disse a ele que era mais importante para nós que as dívidas brasileiras com a Europa fossem estendidas da mesma forma que dívidas semelhantes com os EUA (...). Eu disse que queríamos ser úteis para pressionar os europeus para um alongamento máximo. Eu disse que também gostaríamos de fazer o que pudéssemos para exortar os alemães, como parte de seu recém-anunciado programa de assistência aos países em desenvolvimento, a disponibilizar uma quantia substancial ao Brasil. Apontei a importância de um acordo com o FMI, pois o FMI tem grande influência com os países europeus e já que havia US\$ 140 milhões disponíveis no FMI que seriam muito necessários para atender às necessidades do Brasil (...) proposta nossa que estaria disponível para discussão com os brasileiros antes das reuniões (...). Isso seria necessário, pois os europeus, sem dúvida, gostariam de saber o que os EUA fariam antes de agir por conta própria²¹. (State, Department of. Secret Telegram from Rio de Janeiro To Secretary of State, 1961, pp. 1-4).

Nos meses subsequentes, as situações política e econômica do Brasil tornaram-se ainda mais instáveis. O arrocho salarial, o aumento do custo de vida, contenção de crédito aos setores médios burgueses que se viam espremidos entre a crise social e econômica, com seu poder de investimento e aquisição de bens reduzido dramaticamente.

Depois de um relatório preditivo feito pela CIA em relação à iminente crise econômica do Brasil e necessidade urgente de estabilização, cresceu a pressão que o embaixador Cabot fez para que o governo brasileiro acenasse positivamente na direção de equilibrar a balança comercial brasileira e firmar novos acordos de financiamento, mesmo que, preliminarmente, através da Aliança Para o Progresso.

²¹ I point out that you had submitted a comprehensive new program for the administration of our foreign aid and that this was now before the congress (...). I pointed out that the U.S would be able to contribute far more to a conference after our foreign aid authorizing legislation had been adopted (...). We wished to give Brazil and him whatever support we could. We also agree with Brazil that it would be necessary to stretch out the excessively large current foreign indebtedness. We also recognized that substantial new funds would be required. I said we felt that debts because this would be easier to do than to obtain new money in the amounts that would otherwise be required. I told him that it was most important to us that Brazilian debts to Europe be extended on the same basis as similar debts to the U.S (...). I said that we wished to be helpful in pressing the Europeans for a maximum stretch-out. I said we would also like to do what we could to urge the Germans, as part of their newly announced program of assistance to developing countries, to make a substantial sum available to Brazil. I pointed out the importance of an agreement with the FMI since the FMI has a great influence with the European countries and since there was \$140 million available in the FMI which would be badly needed in meeting Brazil's needs (...) to prepare a concrete proposal of our own which would be available for discussion with the Brazilians prior to the meetings (...). This would be necessary since the Europeans would undoubtedly wish to know what the U.S would do before taking action on their own.

Com relação à cooperação financeira e econômica com o Governo do Brasil, pretendemos, é claro, honrar os compromissos que fizemos. No entanto, muito depende das políticas e ações do próprio Governo do Brasil. Nossas ofertas de assistência financeira foram baseadas no entendimento de que o Governo do Brasil seguiria seu programa econômico dentro dos objetivos e condições da Aliança para o Progresso²², (Museum, Presidential Library and. Memorando Confidencial de 14 de setembro de 1961. John F. Kennedy).

Ainda nesse episódio, Jânio Quadros fez, diversas vezes, alusão à importância do Brasil para a manutenção da estabilidade da América Latina. Enquanto Cabot expressava latente preocupação com a política econômica externa e interna adotada pelo governo, Jânio insistia na necessidade de apoio dos EUA para defender o Brasil de “*inclinações antidemocráticas*”. Quadros sugeriu, de maneira assertiva, que havia risco iminente de ruptura nos próximos três ou quatro anos e que acreditava que seu mandato encerraria o período democrático da história política recente.

Não obstante, reforçou que seu papel, alinhado aos EUA, seria o de defesa resoluta das “*liberdades democráticas*” e tentou negociar apoio naquilo que Cabot afirmou entender como forte posicionamento de Jânio “*against the brazilian left in the battle over his domestic program*”. Foi estabelecido, na ocasião, um cronograma para assinatura dos acordos de colaboração entre EUA e Brasil. O mês de abril demarca, nos telegramas, a última reunião entre Quadros e o representante oficial de JFK. O fato é que Cabot reportou-se ao Presidente afirmando que Jânio esperava condicionar sua política externa ao apoio dos EUA para resolver questões domésticas e que isso “*can make for unexpected and at times unpleasant results*” (*ibidem*, p.3).

Jânio, que tinha como vice Jango, tentou arrimar uma espécie de ritual *Clavus annalis*, no qual ele seria nomeado pretor *maximus* para conduzir o país e manter a ordem vigente, ancorando-se no apoio ad hoc que recebera dos EUA e confiante de que seu Vice, Jango, “perigosamente inclinado ao comunismo”, representara uma ameaça maior. O memorando confidencial encaminhado a John Hugh Crimmis, do Departamento de Estado, apresenta comentários acerca da iminente renúncia de Quadros e das estratégias de contenção para impedir que Jango assumisse como chefe do poder executivo e, caso o fizesse, provavelmente governaria sob o controle político, administrativo e econômico das forças conservadoras e militares.

²²With regard to financial and economic cooperation with the Government of Brazil, we intend, of course, to honor those commitments we have made. However, a great deal depends upon the policies and actions of the Government of Brazil itself. Our offers of financial assistance have been based on an understanding that the Government of Brazil would pursue its economic program under conditions objectives of the Alliance For Progress. Vide Anexo D.

No último contato, a embaixada não descarta de forma alguma a possibilidade de que a demissão de Quadros era uma tática caracteristicamente bizantina cujo produto final ele vislumbrava como seu retorno triunfal ao cargo, em seus próprios termos, para trazer ordem aos chãos que ele sabia que provavelmente se seguiria à sua saída dramática. Número de responsáveis brasileiros com os quais a embaixada esteve em contato nas últimas 24 horas, a maioria dos quais não tem nada além de desprezo por Goulart, manifestaram esperança de que ele possa assumir o cargo de maneira ordenada, com confiança de que possa ser controlado por militares e, por meio de militares, por outros elementos conservadores. Isso eles parecem sentir que seria a melhor garantia contra o retorno de quadros ou kubitschek (cujo retorno pareceria uma possibilidade real em caso de novas eleições), ambos os quais eles temem que sejam muito fortes para controlar e possam arruinar o país, cada um à sua maneira²³ Museum, Presidential Library and. Memorando Confidencial de 14 de setembro de 1961. John F. Kennedy).

O resultado da renúncia de Jânio foi justamente o oposto do que ele esperava. Renunciou sem muita resistência da sua base aliada e com anuência do seu principal trunfo: os EUA. A aceitação foi quase unânime e não houve comoção popular em torno de sua saída. Do outro lado, a ascensão de Jango ao cargo máximo era vista pelas camadas populares como um episódio de esperança e mudança, mas não surtia o mesmo efeito nas classes dominantes conservadoras e militares. Estes, que já haviam apresentado aos EUA um plano tático, a priori, tiveram êxito na concretização operacional dessa estratégia.

A medida de contenção em relação à atuação de Jango foi a implementação do sistema parlamentarista de governo. Jango seria, com ares de legalidade, deposto da presidência e rebaixado à condição de primeiro ministro. Leonel Brizola era diametralmente contra a aceitação de um modelo parlamentarista, queria o enfrentamento e a deflagração de um movimento revolucionário que representasse os anseios populares. Goulart, mesmo com uma sólida base, dissolvida pouco tempo depois, preferiu não direcionar peças importantes do tabuleiro na direção do fechamento do congresso e convocação de um plebiscito visando novas eleições.

²³In latter connection the embassy by no means discounts the possibility Quadros resignation was characteristically byzantine tactic whose end product he envisaged as his triumphant return to office, on his own terms, to bring order out of chãos he knew was likely to follow his dramatic exit. Number of responsible brazilian with whom embassy has been in contact during past 24 hours, most of whom have nothing but contempt for Goulart, have expressed hope he will be allowed assume office in orderly manner, in confidence he can be controlled by military and, through military, by other conservative elements. This they seem to feel would be the best guarantee against return of either quadros or kubitschek (whose return would appear to be a real possibility in event new elections) both of whom they fear would be too Strong to control and could ruin country, each in his own way.

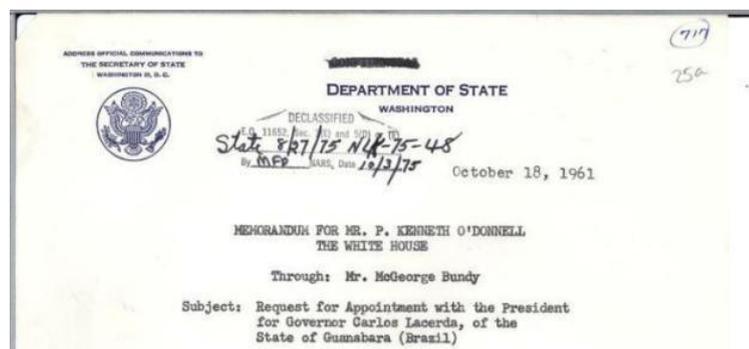
Outro fator de relevância, principalmente após a renúncia de Jânio, foi a campanha encabeçada pelo jornalista Carlos Lacerda, que ganhou amplitude dentro das forças armadas e nos meios de informação. A ideia partiu do princípio de associar Jango, desde que ele fora nomeado Ministro do Trabalho, em 1953, a um “comunismo solerte”, como prenunciaram coronéis e tenentes-coronéis que assinaram um memorial encaminhado ao governo de Getúlio. Contexto que levou à exoneração de Jango.

Depois utilizar o jornal *A Tribuna de Imprensa*, do qual Lacerda era proprietário, para atacar diuturnamente Jango, acusando-o de estar pactuado com comunistas, com atos de corrupção e, até, a veiculação de uma carta falsa – Carta Brandi – tentando atribuir ao Presidente um golpe na direção de uma “República Sindicalista”, com “brigadas operárias” atuando como forças paramilitares. Mas não foi apenas isso.

Nessa esteira, o memorando confidencial encaminhado ao Departamento de Estado, através de McGeorge Bundy, para Kenneth Patrick O'Donnell, secretário de “appointments” da Casa Branca, em 18 de outubro de 1961, pouco mais de 30 dias após Jango assumir como Presidente, ainda que, na prática, decorativo, revelou que o governador da Guanabara à época, Carlos Lacerda, em viagem “unoficial” aos EUA, requereu “to be received by President Kennedy” – ser recebido pelo presidente Kennedy, em tradução livre.

Há duas considerações que merecem destaque nesse episódio: a militância explícita de Carlos Lacerda fez dele, segundo o memorando, “*more than any other single individual he is responsible for the political tensions in brazil which preceded Quadros resignation*”, e recebê-lo poderia significar “*taking sides in brazilian politics*”²⁴.

Figura 4 – Memorando Confidencial do dia 18 de outubro de 1961



²⁴Vide Anexo E.

Fonte: John F. Kennedy Presidential Library and Museum

Por outro lado, a cruzada liderada por Lacerda contra as esquerdas também fez dele, sob a ótica do embaixador dos EUA no Brasil, um dos mais “*dedicated and outspoken anti-Communist in Brazilian public life today. He has long been a professed friend and admirer of the United States*”. O memorando é concluído acenando positivamente para o encontro entre o Presidente dos EUA e o Governador da Guanabara, que permaneceria no estrangeiro até 24 de outubro. O único arquivo que faz alusão à reunião entre esses três atores históricos encontra-se na biblioteca JFK e data de 26 de março de 1962, ou seja: quase cinco meses após a solicitação. A campanha difamatória contra Goulart foi um importante vetor de enfraquecimento do governo. Goulart ascendeu à Presidência em meio a uma grave crise e já havia passado por uma tentativa de golpe contra sua posse.

Uma informação bastante relevante acerca desta conjuntura e da atuação das forças internacionais, das quais a USAID fez parte, é apresentada pelo ex Agente da CIA Philip Agee. O agente lançou um livro, em 1975, com o título INSIDE THE COMPANY: CIA DIARY, no qual, já fora da CIA e morando na Inglaterra, narrou histórias inéditas que revelaram as interferências da CIA, através de seus órgãos subordinados, em países ao redor do globo, incluindo o Brasil. Especificamente sobre o IBAD e o financiamento de parlamentares da oposição, durante a campanha de 1962, afirmou:

Action (IBAD) and a related organization called Popular Democratic Action ADET), I spent during the 1962 electoral campaign at least the equivalent of some twelve million dollars financing anticommunist candidates, and possibly as much as twenty million. Funds of foreign origin were provided in eight of the eleven state gubernatorial races, for fifteen candidates for federal senators, 250 candidates for federal

deputies and about 600 candidates for state legislatures. Results of the elections were mixed, with station-supported candidates elected governors in São Paulo and Rio Grande, both key states, but a leftist supporter of Goulart was elected governor in the critical north-east state of Pernambuco. In the Chamber of Deputies the balance among the three main parties stayed about the same which in some ways was seen as a victory. The parliamentary investigating commission was controlled somewhat — five of its nine members were themselves recipients of IBAD and ADEP funds — but only the refusal of the First National City Bank, the Bank of Boston and the Royal Bank of Canada to reveal the foreign source of funds deposited for IBAD and ADEP kept the lid from blowing off. At the end of August last year President Goulart decreed the closing of both ADEP and IBAD, and the parliamentary report issued in November concluded that IBAD and ADEP had illegally tried to influence the 1962 elections (Agee, 1975, p. 273-275).

A intenção do IBAD era, também, ampliar o alcance de sua ingerência. Chegou a subvencionar projetos e controlar, através do Serviço de Orientação Rural, a direção Federal dos Sindicatos Rurais. Todo esse cenário, não há como negar, foi financiado pela CIA, como já provou o depoimento de seu ex agente, Philip Agee, que afirmou que o IBAD foi criado com a intenção de gerar controlar e financiar políticos, alimentar o anti-comunismo no Brasil e determinar os rumos da eleição presidencial: “Anticommunist political-action organization of the Rio de Janeiro station. Used for financing and controlling politicians” (Agee, 1975, p. 523).

Esse cenário catalisou a implementação do parlamentarismo híbrido e aprofundou ainda mais a crise. A instrução 204 da SUMOC, por exemplo, segundo Tancredo Neves, integrante do gabinete parlamentarista da República, em entrevista cedida a Bandeira Moniz, afirmou que a “reforma cambial” deflagrada resultou numa crise de receitas para o Estado e, portanto, tornou ainda mais agudo o déficit de caixa do Tesouro Nacional. A emissão indiscriminada de papel moeda – na casa de 87 bilhões de Cruzeiros – provocou uma onda inflacionária contra a qual ficaria difícil construir uma estrutura capaz de obstaculizar a tsunami que viria em seguida, já prevista pela CIA em telegrama encaminhado ao governo brasileiro ainda em 1961, antes mesmo de Jango assumir a presidência.

Alguns movimentos podem explicar com mais clareza o parágrafo anterior, segundo a historiografia clássica, quais sejam: o cancelamento das concessões das jazidas de ferro ao truste estadunidense Hanna Co; o restabelecimento das relações diplomáticas com a URSS e o incisivo posicionamento contra a proposta de intervenção militar contra Cuba, a despeito de uma saída mais diplomática, ainda que fosse através dos já conhecidos embargos. Santiago Dantas se posicionou de maneira enérgica na defesa da não intervenção e, por último, a desapropriação dos bens da ITT pelo então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, cunhado de Jango; contrariando os interesses estadunidenses e abrindo uma fenda por onde passariam as crescentes desconfianças contra o governo, que também foi assertivo, em visita oficial ao Presidente Kennedy, sobre a política de parcerias estabelecida pelos EUA com o Brasil.

Jango negara, ainda, o controle do fundo de capital, uma concessão de 131 milhões, direcionados a SUDENE por parte dos EUA como parte de um acordo cujo maior prejudicado seria o Brasil. Ao processo de industrialização e alguma conscientização nacionalista, amadurecida durante a sua gestão posicionou o Brasil, inevitavelmente, em rota de colisão com os EUA.

A situação em relação à dependência dos EUA só tornou ainda mais aguda a situação, visto que ao concentrar as relações de ativos/ dividendos e passivos num mesmo “fundo”, o Brasil precisaria fazer concessões para poder contornar, ainda que temporariamente, a crise na qual se encontrava a fim de manter alguma estabilidade econômica e, por consequência, política.

Uma das importantes realizações desse período foi, notadamente, adotar uma política econômica mais diversificada e menos dependente de apenas um parceiro. Fato que, evidentemente, ampliou a lente de conflito com os EUA, maiores interessados em manter o Brasil sob sua tutela econômica. Na saúde, o governo buscou formatar um Plano Nacional de Saúde. Na educação, além de ter aprovado a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1961, elaborou o Plano Nacional de Educação, destinando consideráveis recursos para a pasta, como veremos posteriormente nos relatórios da USAID.

No campo social, ligado ao trabalho, o governo elaborou um plano de concessão de crédito a longo prazo para a aquisição de moradias populares e estimulou, também, o crescimento dos sindicatos rurais, que saltaram de 300, em 1962, para 1500 em 1963.

Aprovou, ainda, o Estatuto do Trabalhador Rural, que não fora plenamente contemplado pela CLT. Adotou, ainda, um plano estratégico de nacionalização de setores importantes, a exemplo dos serviços de telefonia e radiodifusão. A Eletrobrás foi criada assim como construiu as bases para a criação da EMBRATEL.

Promulgou, também, a instrução 242, que buscou proteger a produção de bens de capital nacional e diminuir os impactos da desleal concorrência entre empresas estrangeiras e nacionais, medida que denotou uma clara tentativa de retomar o projeto de valorização e investimento na produção nacional. De um lado, a burguesia industrial emergente e os grandes latifundiários, nacionais e internacionais; do outro, uma massa multiforme de trabalhadores cômicos da emergente necessidade de reforma agrária, contrariando frontalmente os interesses das elites hegemônicas, que lucravam, historicamente, com o monopólio das terras produtivas e com a especulação das que eram ociosas.

Do outro lado, a burguesia comercial, similarmente, lucrava com a desapropriação e consequente êxodo rural – na medida em que submeteu o trabalhador a aceitar condições desumanas de trabalho; assim como a burguesia podia especular o valor de sua mercadoria diante de um alto percentual de ociosidade, tendo como locus as mudanças normativas das taxas de câmbio, juros, congelamento de salários, pressão dos produtos internacionais, um poder de negociação capaz de pressionar o governo a adotar uma política econômica alinhada ao mercado internacional, em detrimento do mercado interno.

É fato que essa burguesia colidia com aquela dependente do mercado interno e que, em dados momentos, acabou impelida a se unir aos trabalhadores. A questão da reforma agrária, todavia, uniu as classes burguesas às elites agrárias, latifundiárias, justamente pelo caráter revolucionário dessa pauta. Goulart recebeu o resultado da restauração do presidencialismo como uma nova eleição. Foram 6 milhões de votos, a maior da história, até então. Com isso, o povo brasileiro dava um perigoso recado: a aprovação do regime presidencialista, a manutenção de Goulart como Presidente e seu projeto conciliatório – desde que as demandas dos trabalhadores fossem concretamente atendidas – e a “aceitação” das pautas “comunistas/socialistas”.

A crise estrutural da economia se agravava e Jango tentava, com a formulação pelo economista Celso Furtado do Plano Trienal, diminuir os impactos cíclicos da crise. Ensaçou uma aproximação com os EUA e buscou alternativas para equilibrar as contas, inclusive contando com financiamento do “uncle Sam”, que estendeu seu braço da “Aliança pelo Progresso” ao Brasil, diante da demonstração expressa de que os EUA tinham interesse em manter o programa de empréstimos em funcionamento.

O que acabara levando os EUA a repensarem sua estratégia de ingerência nos países do cone Sul e, principalmente, em relação ao Brasil, uma vez que era considerado um dos mais importantes países do hemisfério sul:

Os objetivos e propósitos dos Estados Unidos em cada um dos quatro países são os seguintes: Brasil. Devido ao seu grande tamanho, localização estratégica, papel proeminente nos assuntos interamericanos e longa tradição de cooperação estreita com os Estados Unidos [...]. O Governo do Brasil continua a acreditar que o Brasil em breve se tornará uma potência mundial e deve ser consultado pelos Estados Unidos em importantes assuntos de política externa dos Estados Unidos que não estejam diretamente relacionados às relações entre Estados Unidos e Brasil. Uma visita presidencial ao Brasil, com evidências de especial consideração pela importância econômica e política do Brasil nas Américas, proporcionará um impulso psicológico necessário para a melhoria das relações entre Estados Unidos e Brasil²⁵ (The United States, 1960, p. 275).

Noutro plano, centralizar as ações de colaboração e assistência técnica em apenas um órgão representativo diminuía a desconfiança dos países que firmavam acordos bilaterais com entidades estrangeiras, tendo em vista que a sensação de onipresença de uma força estadunidense no território brasileiro reduziria, e muito, a sensação de dominação que, neste contexto, era mais latente em regiões da Europa oriental e Ásia, em razão da nem tão fria disputa de hegemonias que colocou o capitalismo e o socialismo real em rota de colisão.

No cenário doméstico, Robert Kennedy, irmão do Presidente dos EUA e Secretário de Justiça, durante encontro diplomático com o Presidente Jango, não fez questão de esconder o descontentamento dos EUA com o posicionamento do Brasil em relação às principais pautas de interesse estadunidense: intervenção contra Cuba; afastamento das lideranças comunistas da estrutura do governo.

²⁵The United States objectives and purposes in each of the four countries follows: Brazil. Because of its great size, strategic location, prominent role in inter-American affairs and long tradition of close co-operation with the United States [...]. The Government of Brazil continues in the belief that Brazil will soon become a world power and ought to be consulted by the United States in important United States foreign policy matters not directly related to United States-Brazilian relations. A Presidential visit to Brazil, with evidence of special regard for Brazil's economic and political importance in the Americas, will provide a needed psychological impulse to improvement in United States-Brazilian relations. THE UNITED STATES. Foreign relations of 1958–1960, American Republics, Volume V, 1960.

Além de contenção dos movimentos sociais, operários, estudantes, acadêmicos antiamericanos que se tornavam cada vez mais ativos. Os EUA ameaçaram, mais uma vez, retaliar economicamente caso o Brasil não atendesse às determinações vindas de Washington.

Ademais, havia uma tensão crescente que envolvia o cenário mundial. A crise diplomática em torno de Cuba atraiu o Brasil para o centro de uma programação externa intervencionista sob pressão dos EUA, embora Jango não tenha cedido às constantes tentativas por parte dos EUA de comprometer o Brasil com uma possível manobra armada, mais uma vez.

João Goulart chegou a enviar uma carta ao Presidente Kennedy, logo após a restituição do sistema presidencialista, e aproveitando a viagem do seu ministro da fazenda à Washington para firmar acordos de colaboração financeira, solicitando reconsideração da política de preços de exportação adotada pelos EUA, que gerava um custo de 40%, em face das circunstâncias de crise pela qual o Brasil passava. Não houve acordo.

O Plano Trienal, que previa a contração de salários das classes trabalhadoras, gerou grande especulação sobre os rumos do governo. Assim como alguns posicionamentos do próprio Presidente entendidos como inclinação à direita por alguns movimentos organizados.

Encontrava-se, portanto, Jango, espremido entre duas forças antagônicas: de um lado, as elites agrárias alardeavam contra a possibilidade de reforma agrária; do outro, os trabalhadores se agitavam e vociferavam contra o referido plano. O vértice deste impasse deu-se em duas situações peculiares: a primeira residiu na atuação do então Ministro do Trabalho, Almino Afonso, que resultou no fortalecimento de organizações operárias mais independentes, como O CGT e PUA; e no episódio em que Brizola, denunciando um suposto acordo entre o Ministro San Tiago Dantas e Washington de indenização, na forma de compra de ativos, por parte do governo brasileiro, ocupou uma cadeia de rádio e televisão para deixar Jango de sobreaviso, caso referendasse o acordo, o que geraria uma situação incontornável de conflito.

Foi sob a égide dessa conjuntura de disputas, e considerando extenso relatório preditivo da CIA indicando o aprofundamento da crise econômica, que uma das principais articulações financeiras ocorreu, de acordo com o comunicado conjunto, entre David E. Bell, diretor administrativo da USAID, e Santiago Dantas, em 25 de março de 1963.

O documento abaixo apresenta parte do conteúdo desse comunicado e constitui um aporte relevante em relação à compreensão do papel exercido pela agência no âmbito desses acontecimentos.

Figura 5 – Comunicado Oficial da Casa Branca de Março de 1963 acerca da Reunião entre David E. Bell e Santiago Dantas



Fonte: John F. Kennedy Presidential Library and Museum

Consta nesse documento que o ministro Santiago Dantas, na condição de porta-voz do governo brasileiro, reuniu-se com representantes do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a fim de conseguir aporte financeiro para o Plano Trienal²⁶. Embora o referido plano não tenha cumprido a função para a qual foi criado, cabe destaque para a participação do administrador da USAID, David E. Bell²⁷, na condição de porta-voz do governo dos EUA, como peça-chave no episódio que rendeu ao programa em tela uma provisão – na forma de empréstimo – de aproximadamente 398,5 milhões e meio de dólares²⁸.

²⁶Tratou-se de um plano que previa uma série de medidas de estabilização, desenvolvimento econômico e social para o Brasil criado pelo Economista e Ministro extraordinário do gabinete parlamentarista Celso Furtado em novembro de 1962 e aplicado a partir do ano fiscal de 1963.

²⁷Vide Anexo F.

²⁸Vide Anexo G.

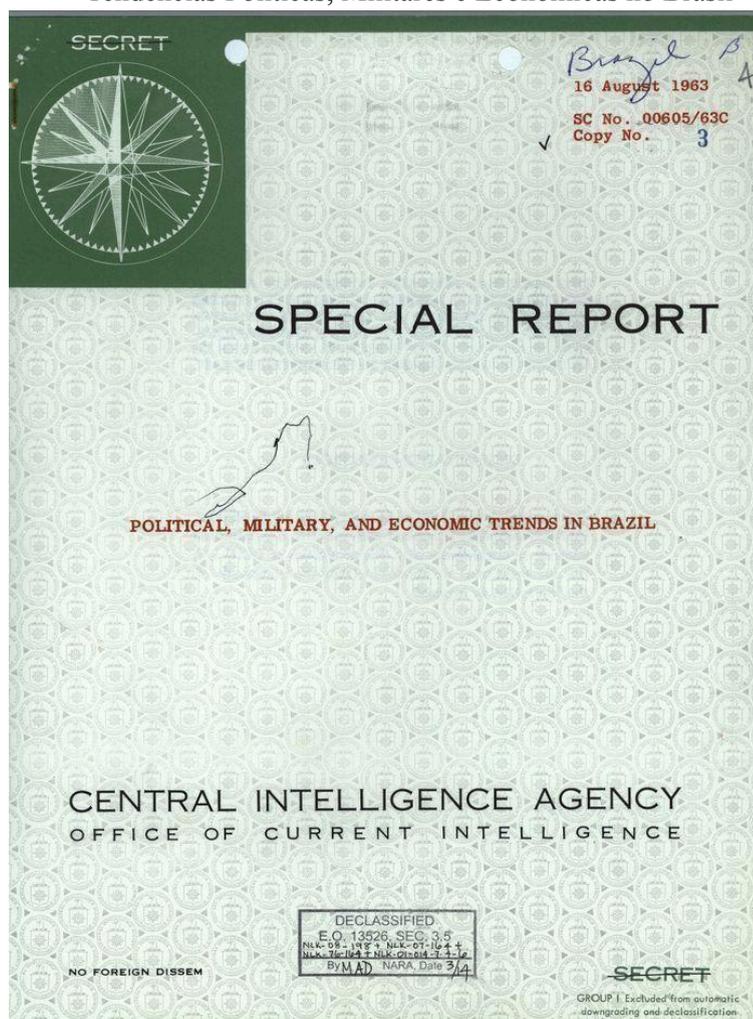
Esse papel dual exercido pela agência está subterrâneo um aspecto importante de um *modus operandi* como ponto de compreensão dos acontecimentos históricos e toda sua complexidade. As investidas da USAID para celebrar acordos de empréstimos e de assistência técnica junto ao estado brasileiro constituem, notadamente, pontos cruciais de análise, sobretudo, quando justapostas aos memorandos e relatórios produzidos pela entidade entre 1967 e 1972.

As fontes que envolvem participação direta da USAID nos planos estratégico, tático e operacional em relação ao Brasil demonstram que mesmo em face de extensos relatórios da CIA, sobretudo envolvendo o período no qual Jango ficou no poder, a agência concedeu empréstimos vultosos ao governo brasileiro sob a alegação de promover a estabilização econômica do país. Isto é: num primeiro momento, pode parecer que a USAID estava cooperando tecnicamente e celebrando acordos financeiros com um governo inimigo ideologicamente, desde setembro de 1961, quando Jango passou a presidir o país, até 1964. Porém, ao participar da minuta do golpe, ainda em 1963, essa interdependência econômica entre os EUA e o Brasil, nesse contexto de guerra fria, e com um governo ideologicamente oposto, ganha outra dimensão: a de permitir ao capitalismo central acionar mecanismo de controle sobre movimentações políticas internas e exercer significativa influência, inclusive promovendo ainda mais o desgaste político do governo (Bandeira, 2014).

Em outros termos: após a ida de Santiago Dantas a Washington para tentar assinar acordos e ampliar a carta de crédito do Brasil, foi catalisada uma crise política na base de apoio de Jango, que teve Leonel Brizola, governador do Rio Grande do Sul, como principal porta-voz, mas não somente. O cenário tornou-se ainda mais desfavorável ao Ministro com a decisão de liberar o teor da reunião à opinião pública. Economicamente, Santiago Dantas não entendeu o embuste dessa “mão amiga” seria pavimentar para a USAID o caminho que levaria o órgão a sobrepor o poder econômico ao político, visto que, após o acordo de empréstimo, a USAID colocou o modelo emergencial de recuperação econômica sob a sua tutela, plano já definido pela CIA em relatórios anteriores como necessário à concretização do golpe para retirar Jango e colocar os militares no poder (Bandeira, 2014).

Em 16 de agosto de 1963, a CIA encaminhou, novamente, uma análise minuciosa da situação política, militar e econômica do Brasil²⁹. Um novo estudo preditivo apontando as medidas econômicas que deveriam ser tomadas após a deposição de João Goulart, que já estava premeditada.

Figura 6 – Relatório Secreto da Agência Central de Inteligência (CIA) sobre Tendências Políticas, Militares e Econômicas no Brasil



Fonte: John F. Kennedy Presidential Library and Museum

Posteriormente, em 7 de outubro de 1963, o administrador da USAID participou de reunião secreta que definiu estratégias táticas e operacionais da deposição de João Goulart, segundo consta em áudio hospedado na Biblioteca JFK. Os acordos celebrados nesse contexto não foram anulados ou rescindidos²⁹.

²⁹Digital Identifier: JFKPOF-MTG-114-A50c Title: **Meetings: Tape 114/A50. Meeting on Brazil, Meeting on Vietnam, October 1963: 7-8** Date(s) of Materials: **October 1963: 7-8** Description: **Sound recording of two meetings. First is a meeting on Brazil held on October 7, 1963, between President John F. Kennedy, Under Secretary of State for Political Affairs W. Averell Harriman, Secretary of Defense Robert S. McNamara, Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs Edwin Martin, United States Ambassador to Brazil Lincoln Gordon, Administrator for the United States Agency for International Development (USAID) David Bell, Deputy Director of the Central Intelligence Agency (CIA) Marshall Carter, Director of Covert Operations for the CIA Richard Helms, and Special Assistant to the President Ralph Dungan. They discuss the conditions in Brazil, President of Brazil Joao Goulart's popularity, and the possible removal of President Goulart and his possible successors. There are also discussions on Brazilian military intervention, President Kennedy's possible trip to Brazil, and a Presidential statement regarding coups (grifo nosso).**

Assim, fica evidente que a USAID tinha um papel resolutivo em questões ligadas à garantia dos interesses dos EUA no contexto de dominação do capitalismo central. Isto posto, é imprescindível destacar que à USAID não podemos atribuir neutralidade, imparcialidade. É até óbvio que o órgão em questão tinha seus interesses muito bem definidos e claros e que frequentemente não se compatibilizaram com uma perspectiva democratizante e benéfica para o Brasil, uma vez que a entidade estava a serviço dos interesses estadunidenses. O cerne da questão é, não obstante, demonstrar que essa entidade não pode ser reduzida apenas a uma análise dicotômica ou monocórdica, sobretudo considerando a amplitude de sua estrutura organizacional, particularmente na reconfiguração dos arranjos de interesse que se formam durante a atuação das equipes regionais e locais, como ocorreu no Brasil, no fértil terreno educacional.

2.2 OPERAÇÃO AUDITORIA: CONTEXTUALIZANDO MEMORANDOS E RELATÓRIOS DE INSPEÇÃO DA USAID SOBRE A USAID/BRASIL

Em 1967 o Departamento de Estado ao qual a USAID estava subordinada institucionalmente, determinou uma ampla e minuciosa auditoria a fim de equacionar o volume de capital concedido ao Brasil na forma de empréstimos e revisar os acordos de assistência técnica. O intuito era, segundo afirmava a agência, adotar procedimentos mais efetivos de controle sobre os empréstimos adquiridos pelo governo brasileiro, no sentido redirecioná-los para os setores estratégicos de desenvolvimento do país, notadamente produtivo – industrial – e educacional e analisar os resultados e projeções que diziam respeito à assistência técnica à disposição do Brasil. A previsão era de que a auditoria tivesse duração, inicialmente, até junho de 1970, porém o procedimento foi mantido até 1972.

A auditoria foi dividida em dois momentos: a primeira ocorreu entre 1967 e 1969 e a segunda entre 1970 e 1972. Os memorandos relativos ao primeiro recorte temporal não puderam ser enviados em razão do contexto de pandemia. Nessa esteira, daremos destaque a memorandos referentes à segunda fase da investigação. Vale ressaltar, ainda, que todos os relatórios produzidos pela agência inerentes às duas fases constituem os principais objetos de análise deste trabalho, sendo complementados, quando pertinente, pelos memorandos. É de conhecimento mais geral que relatórios institucionais seguem diretrizes específicas de criação, desenvolvimento e conclusão. Em aspectos mais técnicos, os relatórios que envolvem dados quantitativos requerem um intervalo mínimo de análise, considerando, na maioria dos estados modernos, os ciclos fiscais anuais que definem os seus planos orçamentários. Para a história, esses documentos produzidos periodicamente oferecem a possibilidade de uma análise cíclica de eventos importantes.

Nosso ponto de partida são os relatórios de auditoria “*record of auditing finding*”³⁰ n° 3³¹ e n° 4³²”, de junho e julho de 1970, respectivamente, que revelou o seguinte cenário:

³⁰The Electronic Code of Federal Regulations (eCFR). Code of Federal Regulations: a point in time eCFR System. PART 200 - UNIFORM ADMINISTRATIVE REQUIREMENTS, COST PRINCIPLES, AND AUDIT REQUIREMENTS FOR FEDERAL AWARDS. Disponível em: <https://www.ecfr.gov/current/title-2/part-200> Acesso em: 13.08.2022.

³¹Vide Anexo H.

³²Vide Anexo I.

Um exame de oito contratos de empréstimo revelou que cada um continha um requisito de que os livros e registros do mutuário fossem auditados regularmente, de acordo com padrões de auditoria sólidos, pelo período e nos intervalos que a AID exigir. Nossa revisão dos arquivos de empréstimos revelou que em apenas três casos a USAID/B definiu aos mutuários os requisitos exatos relativos às auditorias de seus registros. Foram recebidos relatórios de auditoria para cada um desses empréstimos, conforme solicitado pela Missão. Em um caso, os relatórios anuais de auditoria estavam arquivados, embora não houvesse documentação de que o mutuário havia sido informado sobre os requisitos. Nos quatro casos restantes, observamos que o USAD/B não tinha um mutuário informado sobre as exigências a esse respeito e os relatórios de auditoria não haviam sido recebidos, embora os acordos de empréstimo estivessem em vigor por mais de quatro anos. Acreditamos que a disponibilidade desses relatórios contribuiria para uma análise e gestão financeira mais eficaz pela USAID/B (...) A USAID/B deve estabelecer controles para assegurar que os relatórios de auditoria apropriados sejam obtidos dos mutuários, conforme exigido pelos acordos de empréstimo³³.

A citação em tela apresentava um panorama geral em relação aos contratos de empréstimos celebrados com o governo brasileiro, que contemplavam diversos setores, desde agricultura, saúde até o educacional. Não obstante, o fio condutor da análise está rigorosamente circunscrito à educação.

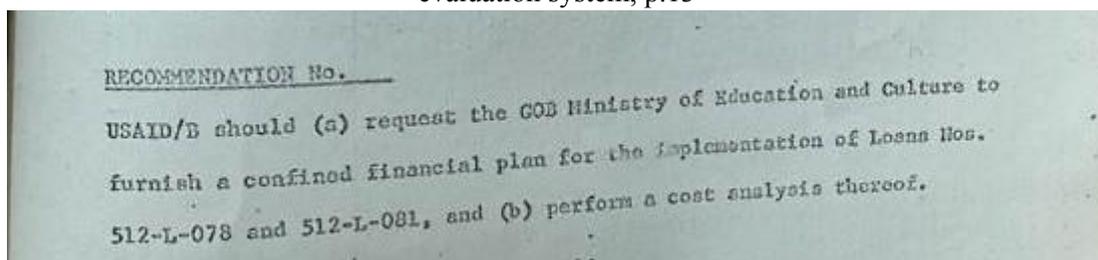
É importante ressaltar que no excerto citado anteriormente, a USAID dos EUA e a USAID do Brasil possuem elementos específicos de diferenciação. Enquanto este acrônimo recebe o acréscimo da letra “B” como símbolo identificador e abreviação do substantivo “Brasil”, ficando “USAID/B” nos documentos da auditoria; aquele é expresso apenas como USAID ou USAID/HRO. Nessa esteira, passaremos a utilizar o acrônimo “USAID/B” tal qual ele é prescrito nos relatórios a fim de diferenciar a USAID – matriz – de sua correspondente local, USAID/B.

³³An examination of eight loan agreements disclosed that each contained a requirement that the books and records of the borrower shall be regularly audited, in accordance with sound auditing standards, for such period and at such intervals as AID may require. Our Review of the loan files disclosed that in only three instances did USAID/B define to borrowers exact requirements relative to audits of their records. Audit reports were received for each of these loans as requested by the Mission. In one case, annual audit reports were on file although there was no documentation that the borrower had been advised of requirements. In the remaining four cases we noted that USAD/B had not advised borrowers of requirements in this regard and audit reports had not been received, although the loan agreements had been in effect more than four years. We believe that the availability of these reports would contribute to more effective financial review and management by USAID/B. USAID/B should establish controls to assure that appropriate audit reports are obtained from borrowers as required by the loan agreements.

Ambos os documentos referenciados expressam que os dados fornecidos e os procedimentos adotados pela USAID/B eram insuficientes para fazer uma análise dos empréstimos concedidos ao setor educacional brasileiro considerando os padrões de controle utilizados pela USAID. Dentre os pontos elencados, que vão desde commodities até programa de erradicação da malária, merecem destaque os setores I e II de empréstimos para a educação que foram igualmente submetidos à auditoria desde 1967.

Na parte do relatório nº 3 demonstrada abaixo, fora recomendado que a USAID/B requisitasse ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) um plano financeiro específico para a implementação dos empréstimos, bem como realizasse uma estimativa analítica dos possíveis custos. Ademais, o relatório de nº 3, dizia respeito ao plano programático que visava implementar mecanismos de gestão e controle desses financiamentos. A primeira fase da auditoria foi no intervalo de 1967 até meados de 1970.

Figura 7 – Relatório nº3 de 11 de junho de 1970: Implementation of planning, programming and evaluation system, p.13



Arquivo Pessoal.

Fonte: National Archives Catalog – EUA

No que era inerente à educação, a solicitação de um relatório mais completo, que apresentasse uma análise mais precisa e dados confiáveis, girou em torno de três memorandos, no decorrer de 1971, já na segunda fase da auditoria, que durou até 1972. Essa requisição foi formalizada no dia 06 de abril, através do Mr. Joseph E. Kelley, Diretor Associado de Segurança Nacional e Divisão de Colaboração Internacional da USAID, escritório geral de auditoria, ao Mr. Evert Little, Assistente Chefe. Essas informações acerca das condições gerais da missão envolvendo a USAID/B por ano fiscal desde 1967 deveriam acompanhar dados gerais e específicos acerca da estrutura da agência local para tratar questões ligadas aos setores I e II de empréstimos à educação e acordos colaborativos de assistência técnica.

Figura 8 – Memorando nº 1 de 6 de abril de 1971

OPTIONAL FORM NO. 10
MAY 1962 EDITION
GSA FPMR (41 CFR) 101-11.6

UNITED STATES GOVERNMENT

Memorandum

TO : Mr. Evert Little, Acting Deputy Chief, HRO

DATE: April 6, 1971

FROM : Mr. Joseph E. Kelley, GAO

SUBJECT: Request for information and data in connection with GAO survey on education.

no 1

Arquivo Pessoal.

Fonte: National Archives Catalog – EUA

As informações requeridas pela USAID passaram a orientar todos os relatórios produzidos. Eram seis itens gerais e três específicos:

1. Os gastos do Governo Federal por classificação econômica por período; orçamento do governo para o ano fiscal em análise; despesas do governo com educação por nível e tipo de atividade educacional; gastos totais com educação;
2. Receita de cada estado no primeiro setor educacional e seus empréstimos contraídos;
3. Despesas com educação, por nível e tipo de atividade educacional realizada, por participação de cada estado no primeiro setor e seus empréstimos; e recursos que apoiam as escolas privadas por nível educacional (primário, secundário e superior);
4. Dados estatísticos gerais de pessoal da missão USAID no Brasil, e escritórios de desenvolvimento de capital em particular, por ano fiscal desde 1967;
5. Uma lista comprovando cargo autorizado por função ou título por exercício fiscal, o número de cargos vagos, se houvesse, durante cada exercício fiscal, e o tempo de tais vagas desde o exercício fiscal de 1967;
6. As últimas estatísticas do governo disponíveis sobre a educação brasileira e a participação de cada estado em empréstimo para o primeiro setor educacional;

Os itens específicos eram:

- a) Nível primário: Total de escolas por distribuição rural, urbana, privada, pública; Total de escolas por número de “grades”/currículo oferecidas e por tipo de escola (percentual de escolas que só oferecem duas ou três grades); Total de estudantes matriculados por localização (rural e urbana) e tipo escolar pública ou privada³⁴; Total de professores por localização (rural-urbano) percentual de professores qualificados (de 63 até 1970) por escola pública e privada;
- b) Nível secundário: mesmas informações que foram solicitadas para o nível primário;
- c). Educação Superior: número de universidades, estudantes, formação de professores (percentual completo), localização e controle institucional (público-privado), graduação por área de especialização.

Diante dessas requisições, houve intensa movimentação entre os dias 12, 13, 14, 15 e 16 de abril do ano em perspectiva. Não obstante, parte substancial das informações solicitadas pela USAID não estava disponível e esse fato pode ter sido determinante para a continuidade e ampliação da auditoria que culminou na produção dos extensos relatórios acerca do cenário educacional brasileiro para além das informações constantes nos memorandos.

No que concerne aos itens específicos “a”, “b” e “c”, parte significativa dos dados requeridos não estava disponível, segundo consta no memorando de 12 de abril de 1971³⁵. No que dizia respeito à educação primária, informações que demonstrassem a relação de participação ou controle da iniciativa pública e privada por área rural, oferta de disciplinas por escola, número de matrículas por nível, número de professores e suas respectivas formações não estavam disponíveis, segundo consta no memorando. Em relação à educação secundária, o número de graus oferecidos por unidade escolar só estava disponível até 1966.

O número de professores e suas respectivas qualificações também não estava disponível após 1968. A USAID/B tentou minimizar a ausência desses dados fazendo um quadro estimativo. No que era inerente ao Ensino Superior, o cenário era bastante similar: não havia informações disponíveis acerca do número de professores e suas qualificações nem do número de diplomados após 1967.

³⁴Vide Anexo G.

³⁵Vide Anexo H.

Figura 9 – Memorando nº 2 de 6 de abril de 1971

DECLASSIFIED
Authority *NND 988029*

OPTIONAL FORM NO. 10
MAY 1962 EDITION
GSA FPMR (41 CFR) 101-11.6

UNITED STATES GOVERNMENT

Memo no. 2

Answer to memo n° 6

Memorandum

TO : Mr. Evert Little, Acting Deputy Chief, HRO

DATE: April 6, 1971

FROM : *JEK* Mr. Joseph E. Kelley, Audit Manager - ID, GAO

SUBJECT: Request for information and data in connection with GAO survey on education.

Arquivo Pessoal.

Fonte: National Archives Catalog - EUA

O memorando nº 2, acima, solicitou todos os dados inerentes às organizações externas que forneciam suporte à educação brasileira, com recortes para o tipo, valores e nível educacional assistido. A USAID fez uma lista específica de quais entidades ou organizações deveriam constar no memorando devolutivo: Agências Governamentais e Fundações Privadas dos EUA; Institutos Internacionais de Empréstimos; Organizações Multilaterais (UNESCO; UNDP...); Outros Países.

Figura 10 – Memorando nº 3 de 12 de abril de 1971

DECLASSIFIED
Authority *NND 988029*

OPTIONAL FORM NO. 10
MAY 1962 EDITION
GSA FPMR (41 CFR) 101-11.6

UNITED STATES GOVERNMENT

Document of reference 6

Memorandum

TO : Dr. Evert T. Little, HRO/USAID/Brazil

DATE: April 12, 1971

FROM : *JE Kelley* J. E. Kelley, Audit Manager, GAO-I.D.

SUBJECT: Specific Staffing for Education
Sector Loans I and II
(Memo Nº 3)

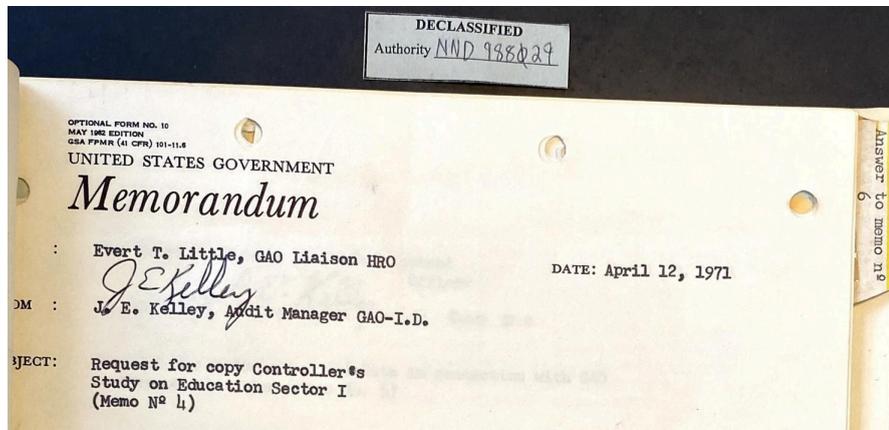
Arquivo Pessoal.

Fonte: National Archives Catalog - EUA

Uma equipe do setor de empréstimos da USAID foi designada para fazer esse levantamento no Brasil: os nomes dos funcionários, suas especialidades e escolaridade nos EUA, assim como a porcentagem de tempo gasto no exercício da função. Ademais, a USAID solicitou informações sobre o Escritório de Desenvolvimento de Capital da USAID/B; Escritório de Engenharia; Comitê de Empréstimo do Setor de Educação; Nome do presidente e mandato; Nomes de membros e mandato e qualquer outra equipe de apoio de quaisquer consequências associadas ao empréstimo. Por fim, a USAID buscou saber se algum funcionário do setor de empréstimos, ou Engenharia, estava localizado no Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio (PREMEM) ou outra agência governamental, e a duração do período de tempo que cada um trabalhou lá.

Ainda no dia 12 de abril de 1971, de Evert T. Little para J. E. Kelley, requerendo cópia da Controladoria de Estudos sobre o Setor II da Educação, referente ao memorando nº 4, fruto de reunião, no início de abril, com o Sr. Albert Nemecek, Controlador da USAID, apresentou um panorama de que uma equipe estava fazendo um estudo sobre o empréstimo em questão. A agência requereu, ainda, que o Escritório de Controladores enviasse uma cópia do estudo a Washington após a conclusão.

Figura 11 – Memorando nº 4 de 13 de abril de 1971



Arquivo Pessoal.

Fonte: National Archives Catalog - EUA

O memorando de 13 de Abril de 1971, de Joseph E. Kelley para Dr. Evert T. Little, foi solicitado um histórico informativo sobre todos os projetos de educação apoiados financeiramente pela USAID/B no Brasil desde 1964 (informação que não se coaduna com a data “oficial” do primeiro acordo entre o órgão e o Brasil através do MEC).

O objetivo era definir a assistência da entidade para a educação no Brasil, passando por todos os projetos de assistência técnica e empréstimos para projetos (excluindo os dois empréstimos setoriais) que foram realizados desde 1964. A agência solicitou, ainda, descrição e propósito do projeto a data de início e término; Contratos ou Universidades parceiras; Custos do projeto incluindo a moeda local e os envolvidos; Localidade do projeto, estado ou universidade no Brasil; Listagem de realizações do projeto.

Figura 12 – Memorando nº 7 de 13 de abril de 1971

OPTIONAL FORM NO. 10
MAY 1962 EDITION
GSA FPMR (41 CFR) 101-11.6

UNITED STATES GOVERNMENT

Memorandum

TO : Dr. Evert T. Little, Staff Development Officer, HRO

DATE: April 13, 1971

FROM : Joseph E. Kelley, Audit Manager GAO I.D.

SUBJECT: Request for historical information on all Education Projects supported by USAID in Brazil. (Memo Nº 7)

Arquivo Pessoal.

Fonte: National Archives Catalog – EUA

Esses projetos serão apresentados no desenvolvimento deste trabalho, considerando, mormente, o contexto do qual fizeram parte.

Em memorando do dia 14 de abril, a USAID/B enviou uma relação com os nomes, formação e tempo “carga horária” de sua equipe, tanto dos EUA quanto do Brasil, que atuavam diretamente nos respectivos setores de empréstimos à educação I e II. No primeiro, a maior parte da equipe era composta por Economistas, Administradores, da Educação e dedicavam-se quase integralmente ao setor. No segundo, a maioria tinha Mestrado ou Doutorado na área de Educação. Nessa relação, merecem destaque Ardwin Dolio e Seeley E. Clayton, que presidiram os relatórios. Este entre 1969 e 1972 e aquele de 1967 até 1969, ambos PHDs em Educação. Há, ainda, Denise M. de Chagas Leite, pesquisadora assistente desde 1967, que ficou responsável pelo levantamento junto ao governo das informações requisitadas nos memorandos em análise.

Figura 13 – Memorando nº 7 de 13 de abril de 1971

OAD memo nº 3
Item A.

APR 13 1971

BRANCH STAFF ASSIGNED TO EDUCATION LOANS I AND II
SHOW TIME OF LOAN BEGIN DEVELOPMENT TO PRESENT

Name	Position	Spec- ial	Specialty	Receiving an USA	PERCENT OF TOTAL			
					50- per- cent	75- per- cent	100- per- cent	% date
LOAN I								
Barthell, Gordon	Devt. Officer III		Admin/Ext.		X	-	-	50
Collins, Arthur	Devt. Officer- Sec. Ed.		See TA Study/ Mgt. Personnel	PHD Education	X	-	-	100 6/65- 3/67
Levy, Fred	Exam. (Loan to USA)		Mathematics	PHD Economics	X	-	-	50
Sealey, E. Clayton	Ed. Adv. Secondary	3-7		Ed. Education	X	X		100 5/68
Waltham, Leslie	Ed. Adv. Elementary	3-7		HS Education	X	X		100 11/67
Ogdenby, William	III			Grad. Study	X			100 3/71
Hansen, Jorge	Prog. Adv.			1.5 Years Grad Study Foreign Surv.-Language		X		100 7/68
Leite Pinto, Silvia	Prog. Adv.				X	X		100 7/68
LOAN II								
Sealey, Clayton		3-7		Ed. Education	X	-	-	50 -
Collins, Arthur		2		PHD Education	X	X		100 12/67
Taylor, Frank				Ed. Education	X	X		100

Arquivo Pessoal.

Fonte: National Archives Catalog - EUA

Um dos elementos de maior destaque, segundo nossa análise, encontra-se na informação apresentada, abaixo, no memorando de 16 de abril de 1971, por Denise M. das Chagas Leite que demonstrou que parte substancial das informações requisitadas pela USAID estava incompleta ou indisponível por parte do governo brasileiro. Esse fator, segundo o encadeamento de acontecimentos, permite inferir que esse cenário de ausência de dados contribuiu diretamente para a ampliação da auditoria, que prosseguiu até 1972.

Figura 14 – Memorando de 16 de abril de 1971

As indicated to you previously, some of the information on item 7 is not available. Miss Denise M. das Chagas Leite has compiled this information, along with a covering memo indicating those few areas in which data are not available. Since most data are available I hope this will meet your needs.

Arquivo Pessoal.

Fonte: National Archives Catalog – EUA

Essa documentação, cujos níveis de sigilo são bastante variáveis, em sua maioria publicizados na última década, disponíveis no site do National Archives, total ou parcialmente, apresentam-se relativamente livres de um controle estrutural mais ostensivo, visto que sua natureza sigilosa, confidencial, secreta ou ultrassecreta anunciava aos interlocutores que aquelas ações não seriam, em aspectos gerais, objeto de julgamento imediato pela história. A USAID tentou justificar a natureza confidencial de algumas partes dos relatórios produzidos da seguinte forma:

Embora a maior parte das informações contidas nestes volumes não esteja classificada, os livros foram classificados como CONFIDENCIAL porque certas páginas contêm níveis propostos de apoio para Assistência de Apoio e outros materiais que não podem ser tornados públicos neste momento. Em geral, as informações referentes ao financiamento de projetos contínuos de Cooperação Técnica não estão classificadas, assim como os dados sobre Empréstimos para o Desenvolvimento que foram anunciados ao país receptor. No entanto, a Assistência de Apoio para o ano fiscal de 1965, e em alguns casos também para o ano fiscal de 1964, os programas gerais do país para o ano fiscal de 1965 e os novos projetos propostos para o ano fiscal de 1965 devem permanecer classificados. As páginas marcadas como CONFIDENCIAL contêm algumas informações classificadas. Todo o material é não classificado nas páginas que não estão marcadas como CONFIDENCIAL³⁶. (USAID. Relatório de 1965 de Assistência da USAID para o Ano Fiscal-FY, 1965, p. 3).

Esse procedimento entre os Estados tinha caráter institucional, oficial, burocrático e passava, rigorosamente, pelo crivo da legislação pertinente. Toda operação de crédito seguia critérios e protocolos inerentes a esse tipo de colaboração programática, que, inclusive, deveria ter previsão legal do país destinatário para que fosse autorizada, mais especificamente, do valor total base de 1,5 bilhão e meio de dólar destinado à USAID, para os exercícios fiscais a partir de 1962, com possibilidade de autorização de abertura de crédito suplementar, adicional, em caso de necessidade.

EC. 202. AUTHORIZATION.— Aqui fica autorizada a alocação de recursos para o Presidente, para os fins deste título, no valor de \$1.200.000.000 para o ano fiscal de 1962 e \$1.500.000.000 para cada um dos quatro anos fiscais subsequentes, e tais quantias permanecerão disponíveis até serem gastas: Desde que qualquer parte não alocada do valor autorizado a ser apropriado para qualquer ano fiscal desse período possa ser apropriada em qualquer ano fiscal subsequente dentro do período acima mencionado, além do valor normalmente autorizado para ser apropriado para esse ano fiscal subsequente³⁷.

³⁶Although the greater part of information contained in these volumes is unclassified, the books have been classified CONFIDENCIAL because certain pages contain proposed country levels for Supporting Assistance and other material which cannot be made public at this time. In general, information concerning the funding of continuing Technical Cooperation projects is unclassified, as is data on Development Loans which have been announced to the receiving country. Supporting Assistance for FY 1965, and in some cases for FY 1964 as well, over-all country programs for FY 1965 and new projects proposed for FY 1965 must remain classified. Pages which are marked CONFIDENCIAL contain some classified information. All of the material is unclassified on pages which are not marked CONFIDENCIAL.

³⁷ [...] There is hereby authorized to be appropriated to the President for the purposes of this title \$1,200,000,000 for the fiscal year 1962 and \$1,500,000,000 for each of the next four succeeding fiscal years, which sums shall remain available until expended: Provided That any unappropriated portion of the amount authorized to be appropriated for any such fiscal year may be appropriated in any subsequent fiscal year during the above period in addition to the amount otherwise authorized to be appropriated for such subsequent fiscal year.

Uma vez instituída, fora preciso estabelecer seu plano estratégico de atuação na América Latina, que foi destino de quase metade desse valor. Havia ainda o volume de capital direcionado pelo Programa de Empréstimo da USAID ao Brasil. O orçamento total da USAID para exercício do ano fiscal de 1962 foi no valor de 1 bilhão e 200 milhões de dólares, e para os anos subsequentes esse valor se estabilizaria na quantia de 1,5 bilhão de dólares. Para o ano fiscal de 1965, a USAID reservou para o Brasil um montante de 150 milhões de dólares (dados constantes no documento de natureza confidencial do departamento de estado dos EUA, relatório quantitativo de empréstimos cedidos pela agência a países ao redor do globo), figurando no terceiro maior orçamento destinado a um país estrangeiro.

Figura 15 – Projeção Orçamentária da USAID para o Brasil – Ano Fiscal de 1965

GENERAL HIGHLIGHTS

CONFIDENTIAL

IMPLEMENTATION OF FY 1965 PROGRAM

- . . . The FY 1965 program levels shown in this report are those contained in the Congressional Presentation, which programmed practically all available funds except \$6 million of the Contingency Fund. The data also exclude \$50 million of Contingency Funds, held for possible transfer to Military Assistance. The breakdown of the Congressional Presentation program by Capital, Technical and Program was derived from the December 31 Operational Year Budget.
- . . . Paced by three large Development Loans for program assistance--\$150 million for Brazil, and \$80 million each for Chile and Turkey, commitments in December soared to \$388 million, by far the highest figure for any month this year. At the end of December, cumulative commitments were far ahead of last year--\$816 million, as opposed to only \$315 million--representing 36 percent of the FY 1965 program, in contrast to 14 percent last year, at the same time.

Arquivo Pessoal.

Fonte: National Archives Catalog – EUA

Abaixo, pode-se notar o considerável aumento desse valor que, para o exercício fiscal de 1969, saltou para 214,6 milhões de dólares³⁸. Em relação ao cenário mundial, o Brasil figurava numa posição de relativo destaque na captação de recursos e no cenário latino-americano tinha o maior orçamento colocado à disposição pela Agência para captação de empréstimos.

Figura 16 – Enrollment Status and Year in Which Enrolled of Native Persons 3 to 49 Years Old by Region of Birth and Region

Country: BRAZIL

PROGRAM SUMMARY

(In millions of dollars)

	FY 1967 Actual	FY 1968 Estimated	FY 1969 Proposed
Development Loans	197.9	170.0	200.0
Technical Assistance	15.9	13.0	14.6
Total A.I.D. Assistance	213.8	183.0	214.6

Arquivo Pessoal.

Fonte: National Archives Catalog – EUA

³⁸USAID. PROGRAM AND PROJECT DATA. PRESENTATION TO THE CONGRESS – FY 1969. LATIN AMERICA. 1969, p. 13.

Para o setor educacional, fora um valor estratosférico incalculavelmente superior ao destinado à educação pelo Governo Federal³⁹.

colocar os documentos que eram secretos em perspectiva histórica é importante porque permite dar centralidade às modulações conjunturais pelas quais a USAID passou em relação ao cenário nacional desde a sua criação legal. Em primeiro plano, destacar que o orçamento destinado ao Brasil, quando comparado, cresceu, de 1963 até 1969, quase 80%.

Em segundo plano, se considerarmos os critérios adotados pela USAID para deferimento de concessões de empréstimos, sobretudo no que era inerente ao papel que deveria ser exercido pelo Estado destinatário enquanto consignador de liberdades e promotor dos direitos humanos, numa perspectiva positiva, coloca a Agência numa posição profundamente contraditória se considerarmos a manutenção, até 1972, de um grande volume de empréstimos concedidos ao Brasil durante o período ditatorial, mesmo com diversos memorandos e telegramas encaminhados relatando violações gravíssimas de direitos perpetradas pelo Estado brasileiro.

Colocar essas fontes em perspectiva é importante à medida que permite perceber a construção do que compreendemos como pontos fulcrais do posicionamento interposto da USAID no âmago de profundas mudanças na educação. Essa “condição” intermediária possibilitou a USAID/B fazer suas próprias reflexões, traduções e imersões na realidade educacional brasileira de tal maneira que parte da história dessa agência e da educação – que se consubstanciam nessas fontes – possa ir além da monumentalização dos acordos MEC-USAID, que se utilizou largamente de seus aparelhos de poder para alcançar seus objetivos, ao passo que se tornou testemunha importante do legado deletério deixar pela ditadura civil-militar à educação brasileira.

Em tese, a agência deveria suspender unilateral e imediatamente os empréstimos e acordos de cooperação técnica celebrados com o Brasil, tendo em vista que a finalidade desses contratos era garantir a defesa de liberdades, da justiça, dos direitos humanos⁴⁰.

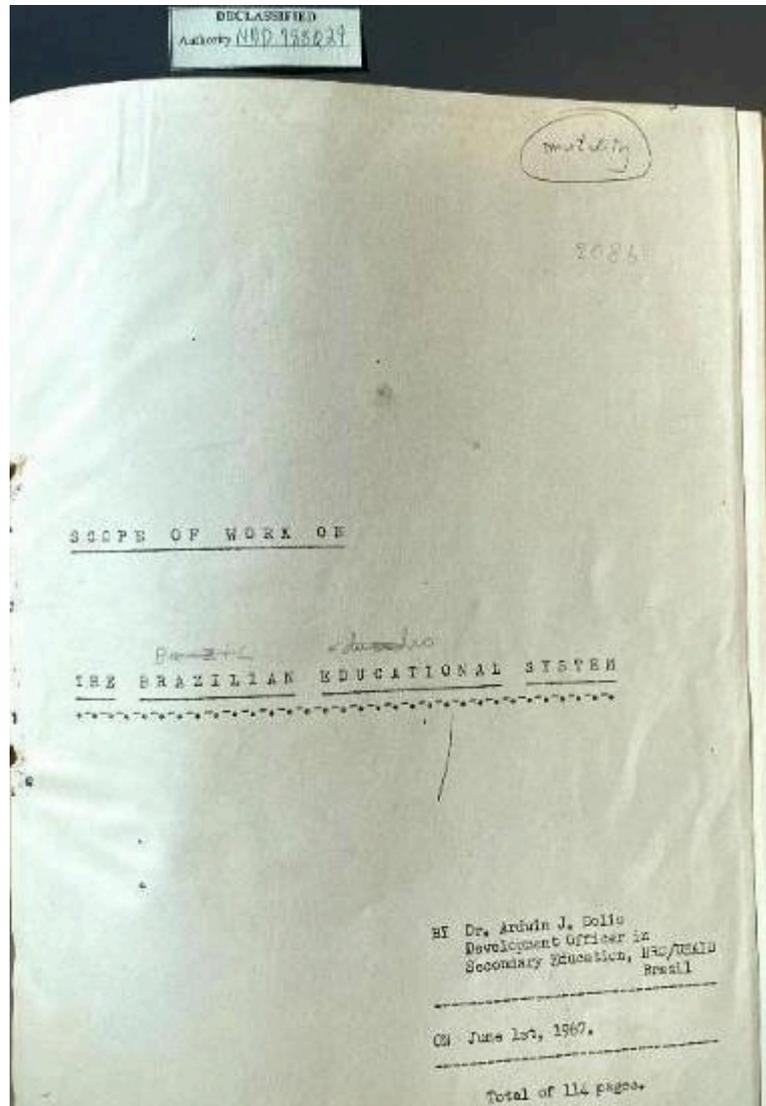
Ao não fazê-lo, a USAID assume um posicionamento político de apoio à ditadura civil-militar e sobrepõe interesses econômicos aos demais, mesmo sem que essa posição esteja expressa textualmente.

³⁹Segundo a Lei nº 5.189, de 8 de dezembro de 1966, que fixou as despesas do governo para o ano fiscal de 1967, o Ministério da Educação e Cultura contou com um valor de 300 milhões de cruzeiros. O valor dispensado pela USAID para a educação em 1967 fora de 58 milhões de dólares, que corresponde a um valor equivalente ou até superior – considerando a conversão do dólar para o cruzeiro novo – em comparação ao destinado pelo governo brasileiro. Ou seja: uma fonte de recursos estrangeira tornou-se uma das principais fontes de financiamento da educação brasileira no período da ditadura civil-militar.

⁴⁰ Os próprios critérios definidos pela agência no supracitado documento deixam isso evidente.

3. O CENÁRIO EDUCACIONAL BRASILEIRO SEGUNDO A USAID/BRASIL

Figura 17 – Capa do Relatório concluído em junho de 1967



Arquivo Pessoal.

Fonte: National Archives Catalog - EUA

Neste capítulo, a lente de análise tem como ponto focal os testemunhos da USAID/B presente nos relatórios acerca do “sistema educacional brasileiro”, em suas limitações e potenciais, assim como os posicionamentos adotados pela agência no interm de 1967 até 1972 em relação às transformações necessárias ao desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Nesse sentido, como já demonstrado, é possível inferir que a constante indisponibilidade de informações tenha sido um entrave e tenha figurado como motivação que levou a USAID a requerer da USAID/B um levantamento capaz de apresentar um panorama mais próximo da realidade educacional brasileira, em seus aspectos positivos e negativos. Sobretudo, porque um dos objetivos da auditoria estava ancorado no nível de compatibilidade entre a leitura feita pela USAID/B e o cenário concreto da educação, sob pena de diluir as estratégias formuladas pela matriz, que tinha os relatórios como aportes principais. Não obstante, como é possível constatar na resposta ao memorando nº4, a USAID/B teceu críticas acerca do relatório parcial gerado pela auditoria:

[...] É nossa opinião que o relatório em questão fornece uma análise imprecisa da complexa situação educacional e governamental no Brasil (...) a recomendação que pede ao GOB para desenvolver “um plano financeiro confinado para empréstimos” (...) parece irreal e deve ser retirado⁴¹ [...] (USAID/B, Record of Audit Finding. Memorando nº4, 1970, pp. 1-5).

No que é inerente à estruturação dos relatórios, eles seguiram um sumário padronizado, que tem início com uma breve introdução geral sobre o cenário educacional e depois elenca itens específicos de “A” até “G”, abordando tópicos e subtópicos relativos à educação. Tais fontes têm caráter mais descritivo e apresentam uma estrutura expositiva mais ou menos padronizada e seguem uma cadeia linear de análise relatorial.

É necessário destacar que os relatórios produzidos constituem fontes documentais com níveis de detalhamento e amplitude variados, o que exige, em alguns casos, uma análise mais sistemática e aprofundada, sem prescindir de apontamentos em relação aos distanciamentos e/ou aproximações entre eles. Outro ponto importante diz respeito à inserção – quando imprescindível – de memorandos que, à época, eram de natureza sigilosa, na medida em que não há como analisar os relatórios abnegando, a priori, das motivações que os originaram e, a posteriori, do contexto histórico com o quais estavam enredados.

Os relatórios produzidos no ínterim que vai de 1967 até 1972 tinham, em linhas gerais, a intenção de descrever e acompanhar as permanências e transformações do

⁴¹[...] It is our opinion that the subject report provides an inaccurate analysis of the complex educational and governmental situation in Brazil (...) the recommendation which asks the GOB to develop “a confined financial plan for loans (...) seems unrealistic and should be retracted [...]”.

cenário educacional brasileiro, num primeiro momento. Assim pontuou a USAID/B em relatório de 1970:

Esta análise do setor educacional é uma tentativa de descrever a situação do sistema educacional brasileiro no tempo. Como tal, baseou-se fortemente no desempenho passado e presente e, portanto, deve estimar os prováveis efeitos no longo prazo (...). No entanto, o sistema, atualmente, também é caracterizado por muitas deficiências. Existem limitações na quantidade, acessibilidade e qualidade da educação que ameaçam retardar o desenvolvimento social, econômico e político geral do país⁴², (USAID/B. Brazil Development of Education Analysis. Introduction. 1970, p. 1).

Esse levantamento permite inferir que havia uma estratégia que legitimou a agência atuar de maneira resolutiva diante da necessidade de, segundo seu depoimento, a expansão do sistema educacional e conseguir, até o fim de vigência dos acordos celebrados com o governo brasileiro, fossem através dos empréstimos ou de colaboração técnica, oferecer respostas satisfatórias às demandas da USAID e do Brasil, principalmente aquelas inerentes à força de trabalho necessária ao desenvolvimento econômico diretamente relacionado à educação.

Os relatórios produzidos seguem uma estrutura definida pelas normas gerais de produção institucional. Há cerca de 900 laudas de relatórios e aproximadamente 500 memorandos que versam sobre o sistema educacional brasileiro e sua estrutura financeira, pessoal, intelectual, material, física, em todos os níveis, no recorte que vai de 1967 até 1972. Os relatórios possuem um índice contendo as bases comuns de análise e uma parte específica inerente a cada “ano fiscal”, além de guardarem relação de interdependência com os memorandos que os originaram.

O primeiro relatório, produzido no ano fiscal de 1967, recua no tempo e apresenta um panorama geral da educação desde 1960. Documento que possui 114 páginas, divididas pelos seguintes tópicos que serão desenvolvidos ao longo do texto: *O Sistema Educacional Brasileiro; Matrículas; Educação Primária; Educação Secundária; Educação Superior; Outros Esforços Educacionais; Suporte Financeiro para o Sistema Educacional; Recapitulação.*

⁴²This education sector analysis is an attempt to describe the status of the Brazilian education system at this point in time. As such it draws heavily on past and present performance and, therefore, must understate the probable effects on long term (...). However, the system, at presente, is also characterized by many deficiencies. There are limitations on the quantity, accessibility, and quality of education which threaten to retard the country's overall social, economic and political development.

Naquilo que é imanente à organização do sistema educacional brasileiro, a USAID/B apresentou uma análise minuciosa de cada setor e cada tópico, ao final, possui um comentário de Ardwin J. Dolio, PhD em Educação pela Universidade de Illinois e diretor da agência no Brasil.

Ademais, os documentos produzidos em 1967 apresentaram um panorama geral em relação ao histórico de desenvolvimento da educação brasileira. O foco, nesse aspecto, foi fazer um relato da condição na qual a educação se encontrava, desde o golpe civil-militar, a fim de estabelecer uma estimativa mais precisa e técnica dos cenários favoráveis e desfavoráveis às estratégias de investimento da USAID, no sentido de concessão de empréstimos à União e aos Estados considerados mais ou menos solventes. A estimativa mais precisa disponível à USAID/B, que possibilitou a formulação de estratégias de investimento no setor, no referido ano, só foi possível em razão dos dados disponíveis de 1960 até 1964.

[...] Dados estatísticos válidos sobre os gastos do governo com educação são difíceis de obter, principalmente nos últimos anos. Estão disponíveis dados de despesas globais para o período entre 1960 e 1964, uma repartição entre despesas de capital e operacionais no nível federal [...] (USAID/B. Gasto Total. 1967, p. 31).⁴³

A agência, por outro lado, fora assertiva, como é possível constatar na citação, no que concerne à dificuldade de obtenção de dados acerca do cenário educacional brasileiro durante a ditadura civil-militar. Outros aspectos estavam no horizonte da USAID em relação às parcerias firmadas com o governo brasileiro, dentre as quais: despesas do Governo Federal por classificação econômica para o período de 1962 a 1970 em cruzeiro constantes de 1968; Orçamento do Governo Federal para 1971 por classificação econômica em cruzeiro constantes de 1968; despesas com educação, uma divisão por nível e tipo de atividade educacional realizada pelo governo, que deveria compreender as despesas totais com educação; receitas de cada estado participante do primeiro empréstimo para o setor de educação para o período de 1962 a 1970 de 1968 constantes; Despesas com educação, por nível e tipo de atividade educacional realizada, para cada estado participando do primeiro empréstimo para o setor de educação para o período de 1962 a 1970 constantes de 1968; receita do orçamento de 1971 no total e despesas com educação, por nível e tipo de atividade educacional, para cada estado que

⁴³[...] Valid statistical data about government expenditures for education are difficult to obtain, particularly for recent years. Global expenditure data for the period between 1960 and 1964 are available, a breakdown between capital and operational expenditure at the federal level [...]. Vide Anexo J.

era participante do empréstimo para o setor o primeiro setor da educação; informações inerentes ao valor percentual dos recursos federais e estaduais (para os quatro estados participantes do empréstimo para o primeiro setor educação), inclusive os que apoiavam escolas privadas por nível de ensino (primário, secundário e superior); estatísticas de pessoal da Missão da USAID/B em geral, e dos Escritórios de Desenvolvimento de Capital por ano fiscal desde 1967.

Nessa esteira, a USAID/B entendia ser imprescindível diminuir a dissimetria entre o ritmo célere de expansão da economia e a capacidade tardia de a educação coloca à disposição do setor produtivo mão de obra qualificada:

São necessárias ações construtivas e corretivas imediatas para permitir que o sistema em rápido crescimento expanda ainda mais rapidamente em resposta à demanda social, e é necessário um processo de mudança qualitativa para suprir a mão de obra qualificada necessária para a economia em desenvolvimento⁴⁴

O cenário educacional, na percepção da entidade, demonstrava que as limitações quantitativas e qualitativas da educação tinham ingerência direta sobre os níveis de desenvolvimento social, econômico e político do nosso país.

Essa problemática foi, durante esse período, perene, mesmo diante de vultosos investimentos feitos pela agência – direta e indiretamente, principalmente através de concessão de empréstimos – e pelo Governo brasileiro, em nível infraestrutural.

No relatório de 1972, a agência adotou uma postura mais realista e voltou a reproduzir as mesmas impressões que teve em 1967 – quando fez a primeira grande análise sobre a educação brasileira –, admitindo que o cenário não havia sofrido as transformações esperadas e asseverou:

O sistema, atualmente, também é caracterizado por várias deficiências. Existem limitações na quantidade, acessibilidade e qualidade da educação, o que ameaça retardar o desenvolvimento social, econômico e político geral do país⁴⁵, (USAID/B. Education Sector Analysis, 1972, p.1).

Nessa esteira, a USAID/B compreendeu que havia uma forte natureza relacional, interdependente entre o potencial negativo e positivo de cada setor da educação

⁴⁴Immediate constructive and remedial actions are required to permit the rapidly expanding system to expand even more rapidly in response to social demand, and qualitative change is necessary to supply the trained manpower needed for the developing economy.

⁴⁵The system, at present, is also characterized by many deficiencies. They are limitations on the quantity, accessibility and quality of education which threaten to retard the country's overall social, economic and political development.

brasileira como condição determinante para a promoção das transformações estruturais almejadas. Isto é: não seria possível, segundo avaliou o órgão internacional em questão, promover tais mudanças sem atacar os pilares que mantinham a educação aquém do idealizado, que, segundo seus padrões gerais, o governo focar na expansão da estrutura física, material e pessoal do sistema educacional como um todo.

3.1 ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E FINANCIAMENTO

No que dizia respeito à estrutura educacional, todos os relatórios são atravessados pela afirmação de que os problemas quantitativos persistentes até 1972 tinham relação direta com uma prática administrativa obsoleta, excessivamente burocrática e ineficiente. Para a agência, a estrutura da qual o “sistema” fazia uso era inadequado para alcançar os objetivos necessários ao desenvolvimento dos quais a educação e o Brasil precisavam. A USAID/B asseverou que a estrutura curricular era “*irrelevant*” (p.4), que as capacitações dos professores eram deficientes e o material instrucional “poor” – pobre, em tradução livre, além da falta de um sistema unificado para a educação primária e secundária que, na perspectiva da agência, obstruía o fluxo de estudantes através do sistema⁴⁶.

A organização da administração do sistema incorporado ao Ministério da Educação e Cultura está enferrujada e obsoleta (...) A própria estrutura do sistema educacional brasileiro também tem se mostrado obsoleta e inadequada para cumprir os objetivos necessários ao desenvolvimento do país (USAID/B. The Educational System: Structure and Organization. 1970. p. 3-4).

Na avaliação da agência, no relatório final de 1972, o investimento em estrutura física, material e pessoal continuava sendo urgente. O crescimento populacional e a taxa de saída de crianças, jovens e adultos do sistema educacional não tinha alcançado o nível de qualidade que fora projetado para a educação ainda em 1964. Na perspectiva da agência, eram necessárias ações corretivas imediatas dessas disfunções com o objetivo, sobretudo, de atender uma demanda socioeconômica de formação de força de trabalho qualificada para o setor produtivo.

A taxa de crescimento populacional de 2,9% (1960-1970) continua a impor grandes demandas ao sistema educacional em todos os níveis. Ações imediatas construtivas e corretivas são necessárias para permitir

⁴⁶The organization for the administration of the system as embodied in the Ministry of Education and Culture has been rusted and obsolete (...) The structure of the Brazilian education system itself has also been obsolete and inadequate to fulfill the objectives required for the development of the country. Vide Anexo K.

que o sistema em rápido crescimento expanda ainda mais rapidamente em resposta à demanda social, e uma mudança qualitativa é necessária para fornecer a mão de obra qualificada necessária para a economia em desenvolvimento. (USAID/B. Brazil Educational Sector Analysis. Introduction, 1972, p. 1).

No que concerne à organização, dentro de uma contextura de compreensão do cenário educacional brasileiro, os relatórios apresentam informações padronizadas de que o Sistema Educacional Brasileiro estava organizado segundo determinava a Lei 4.024/61 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sancionada em 20 de dezembro de 1961 – em três níveis distintos: primário, secundário e superior. A maior responsabilidade, em termos de organização e administração da educação primária e secundária recaía sobre os Estados. Em relação à educação superior, a responsabilidade era do governo federal.

Ainda nesse cenário, o conhecimento ampliado da LDB, segundo o direcionamento dado pela agência, servira, também, para dar destaque ao Conselho Federal de Educação, órgão responsável por determinar as políticas nacionais de educação e desenvolvimento do Plano Nacional de Educação, incluindo a deliberação de como o Fundo Nacional de Educação, que contava com um fundo de 12% de arrecadação provenientes de impostos, deveria aplicar seus recursos.

A lente de preocupação da USAID/B, em todos os relatórios, estava voltada inicialmente para destacar a necessidade de o governo brasileiro dirimir os impactos gerados pelas disputas em torno da alocação de recursos destinados à educação e pela adoção de estratégias mais efetivas na definição de propostas mais claras em relação às medidas educacionais numa direção resolutiva. Situação destacada em todos os relatórios como um entrave. Essa era a primeira grande disfunção de natureza estrutural que precisava ser corrigida, visto que esse cenário denunciara um problema de natureza administrativa, econômica e, também, política.

Os Conselhos Estaduais, que tinham seu funcionamento estruturado por legislação de cada estado, eram responsáveis por desenvolver o Plano Estadual de acordo com o Plano Nacional e deveriam sugerir como os repasses federais seriam usados. O Ministro de Educação e Cultura era o agente político responsável direto pela tomada das

principais decisões no Conselho Federal. O Secretário Estadual de Educação era o responsável pelo cumprimento da lei e por executar as decisões do Conselho Estadual. Em relação aos municípios, a USAID/B observou que o cenário geral era problemático, visto que apenas os maiores tinham uma estrutura formal para executar as decisões no campo da educação.

Segundo a agência, o clima geral era de que existia sobreposição de responsabilidades entre os níveis Federal e Estadual a partir da atuação impositiva do Conselho Federal sobre as Secretarias estaduais. Nesse sentido, as áreas de atuação dos entes federados e seus respectivos órgãos não estavam claramente definidas e delas emergiram problemas de natureza institucional, que só seriam sanados com a implementação de uma definição formal de competências. Esses problemas de natureza orçamentária seguiam desencadeando disputas de caráter político e promovendo desvios e retenção dos recursos que deveriam ser destinados à educação, sobretudo no contexto em que o estado era responsável por repassar recursos aos municípios.

As principais responsabilidades pela educação primária e secundária recaíam sobre os estados e suas secretarias de educação, que muitas vezes não estavam devidamente estruturadas ou financeiramente preparadas para fazer frente aos problemas de desenvolvimento ou às necessidades de planejamento desses níveis. Nem mesmo estava bem equipada para desempenhar um papel efetivo de orientação aos estados para a superação dessas deficiências. Ademais, os sistemas de ensino primário e secundário não estavam estruturalmente unificados, e ambos sofriam em razão dessas deficiências.

Nesse caminho, crescia a urgência por um projeto que fosse capaz de organizar, coordenar e planejar a aplicação dos recursos destinados à educação, em todos os níveis, como forma de diluir os efeitos dessas disputas em torno da distribuição de recursos, de responsabilidades e de competências por parte das instâncias de poder.

[...] Embora as responsabilidades descritas no parágrafo anterior pareçam claras e distintas, tal não é o caso. Nos níveis estadual e federal, há muita sobreposição de responsabilidades entre o conselho e o ministério associado ou secretaria estadual. As áreas de responsabilidade não são claramente descritas e os problemas de relacionamento se desenvolveram, que só podem ser resolvidos por uma definição muito clara das responsabilidades de cada um⁴⁷ [...]

⁴⁷Although the responsibilities described in the preceding paragraph appear to be clear and distinct, such is not the case. At the state and federal levels there is much overlapping of responsibility between the council and the associated ministry or state secretariat. Areas of responsibility are not clearly described and problems of relationships have developed, which can only be solved by much clearer definition of the responsibilities on each.

(USAID/B. Brazil Educational Sector Analysis. Introduction. 1967, p. 2).

A USAID/B identificou a permanência de uma série de áreas problemáticas em relação à estrutura, administração, organização e financiamento do sistema educacional brasileiro em todos os níveis. Para a Agência, houve anos de crescimento um tanto desordenado que enredaram o ministério da educação numa estrutura excessivamente burocrática na qual sua eficiência operacional estava notadamente limitada.

[...] Conforme indicado no início deste relatório, existem várias áreas problemáticas relacionadas à estrutura, organização, administração e financiamento do sistema educacional brasileiro em todos os níveis. Anos de crescimento bastante aleatório envolveram tanto o Ministério da Educação em um pântano burocrático que sua eficiência de operação foi seriamente limitada. O Conselho Federal de Educação, formulador de políticas, tem uma enorme carga de trabalho que lhe é imposta, e muitas vezes a reforma da legislação recomendada por este grupo encontra sérias dificuldades de implementação [...] (USAID/B, Summary of Situation: Problems. 1970, p. 64).

A agência, como é possível observar no excerto, formulou recomendações ao MEC sobre reformas na legislação e instituiu um grupo consultivo junto ao governo a fim de implementar projetos educacionais. Os relatórios reiteraram que o padrão de financiamento da educação no Brasil era extremamente complicado e que ainda não havia dados suficientes disponíveis para avaliar com precisão a eficiência de custos do setor de educação, nem as necessidades financeiras futuras de maneira mais precisa, desde 1964 até 1972.

No que era inerente aos financiamentos, a situação era análoga: dados imprecisos, indefinição de competências e de fontes de financiamento. A Agência constatou que havia múltiplas fontes de financiamento para a educação brasileira, tanto do setor privado quanto público, em níveis federal, estadual e municipal. O cerne da questão fora, mais uma vez, a ausência de informações sobre o fundo total de financiamento oficial direcionado à educação. Segundo afirmou a USAID/B, a análise dos dados de financiamento estava sendo feita baseada numa estimativa parcial e otimista dos dados disponíveis acerca dos anos anteriores.

O financiamento da educação (...) Transferências, com destinação específica ou não, ocorrem entre todas as agências. Portanto, dados precisos sobre o financiamento total da educação formal no Brasil não estão disponíveis, e a análise deve ser baseada em dados parciais e nas

melhores estimativas disponíveis⁴⁹ (USAID/B. The Financing of education, 1972, p. 5).

A USAID/B reiterou que não havia informações suficientes sobre o nível de gastos do setor privado na educação, que era estranho, visto que os níveis de ensino médio e superior tinham no capital privado importante fonte de financiamento. Em consequência, os relatórios apontaram que esse cenário não estimulava uma forma satisfatória de planejamento e expansão dos programas de educação, ou mesmo dificultava compreender como o aumento de produtividade dos recursos existentes poderia impactar significativamente na redução desses problemas. Finalmente, a USAID/B asseverou não ser possível avaliar o custo-benefício do investimento em inovações de tecnologia educacional, tendo em vista que os custos dos métodos educacionais ainda eram desconhecidos.

O padrão de financiamento da educação no Brasil tem sido tão complicado que dados suficientes não estão disponíveis para analisar efetivamente a eficiência de custos do setor educacional, nem as necessidades financeiras precisas do sistema no futuro. Sabe-se muito pouco sobre o nível de gastos do setor privado em educação (...). Consequentemente, tem sido muito difícil planejar satisfatoriamente a expansão dos programas de educação⁵⁰ (USAID/B. 1972, p.65).

Os relatórios destacaram, finalmente, que o governo brasileiro, sobretudo em níveis estrutural, organizacional e financeiro, ainda que o MEC tenha apresentado em 1970 e revisado em 1972 um plano de ação prevendo incluir 36 projetos com o fim de avançar nesses setores, não conseguiu concretizar esse planejamento mesmo com a assistência técnica da USAID.

Em 1970, o Ministério da Educação (MEC) apresentou seu Primeiro Plano Setorial (1970/1975), identificando as distorções básicas do sistema e 21 projetos prioritários para lidar com esses problemas. Em 1971, esse plano foi revisado para incluir 33 projetos prioritários e foi expandido em 1972 para incluir mais três projetos. A partir das prioridades listadas, é óbvio que o MEC escolheu problemas muito críticos para seu plano. No entanto, a seleção dos métodos para lidar com esses problemas e a alocação de recursos entre e dentro de cada projeto prioritário não foram feitas com base em técnicas de

⁴⁹The financing of education (...) Transfers, earmarked and unearmarked, flow between all of the agencies. Therefore, precise data on total funding for formal education in Brazil has not been available and analysis must be based on partial data and the best available estimates. Vide Anexo L.

⁵⁰The pattern of financing of education in Brazil has been so complicated that sufficient data has not been available to effectively analyze the cost efficiency of the education sector nor the precise future financial needs of the system. Very little is known of the level of private sector spending in education (...). Consequently, it has been very difficult to satisfactorily plan to expansion of education programs.

planejamento científico⁵¹. (USAID/B. Educational Planning. 1972. p.96).

Na concepção da agência, o governo brasileiro não concretizou projetos essenciais de desenvolvimento da educação. Isto teve implicações diretas no setor produtivo. Alguns desses projetos foram listados pela USAID/B. A agência apontou como destaque a necessidade de uma análise do custo-benefício dos investimentos direcionados aos diferentes níveis educacionais, isto é: quais efeitos produzidos sobre a estrutura e organização do sistema educacional brasileiro inerentes aos financiamentos internacionais e acordos de assistência celebrados nos últimos anos com a USAID poderiam ser analisados para subsidiar uma projeção futura mais otimista? A própria agência busca responder a esse questionamento da seguinte forma:

A unidade de planejamento dentro de cada departamento tem se preocupado principalmente em melhorar a administração, controle e acompanhamento da implementação dos projetos prioritários em seu nível educacional e em acordos de projetos internacionais (...). Com assistência da USAID, estão gradualmente fortalecendo sua competência para fornecer assistência técnica às unidades de planejamento recentemente criadas nas secretarias estaduais de educação, a fim de introduzir, em nível estadual, um conjunto de diretrizes mais metodológicas e científicas para os planos e técnicas de produção⁵² (USAID/B. Educational Planning, 1972. p.97).

Nesse movimento, a USAID/B passou a atuar nos âmbitos da descentralização e desconcentração da estrutura educacional brasileira. Isto implicou garantir a presença da agência tanto na estrutura dos entes federados quanto na de seus órgãos subordinados. A preocupação nuclear da entidade, como é possível observar no excerto acima, guardava relação direta com a falta de conhecimento científico do governo brasileiro que inviabilizou a operacionalização de um nível de desenvolvimento estrutural, organizacional e financeiro previsto desde 1967, porém que ainda não fora atingido, como deixou claro o relatório de 1972.

⁵¹In 1970 MEC presented its First Sector Plan (1970/1975) identifying the basic distortions of the system and 21 priority projects to deal with those problems. In 1971 this Plan was revised to include 33 priority projects and expanded in 1972 to include three more projects. From the priorities listed it is obvious that MEC has chosen very critical problems for his plan. However, the selection of methods to deal with these problems and the allocation of funds among and within each priority project have not been made on the basis of scientific planning techniques.

⁵²The planning unit within each department has been primarily concerned with improving the administration, control, and follow-up of the implementation of the priority projects as its education level and of international project agreements (...). with assistance from USAID, are gradually strengthening their competency to give technical assistance to recently created planning units in the state secretariats of education in order to introduce at the state level a more methodological and scientific set of guidelines for plans and techniques for producing them.

3.2 CENÁRIO GERAL DE MATRÍCULAS

O contexto geral de matrícula levantado pela USAID, em caráter preliminar, colocou em perspectiva o cenário que precedera 1964. A Agência constatou que as matrículas vinham crescendo rapidamente em todos os níveis. O crescimento médio entre 1962 e 1964 saltou para 7% por ano. Já o nível secundário teve um crescimento de 9,2% por ano, entre 1947 e 1965. O maior crescimento, entre todos os níveis, foi identificado entre os anos de 1962 e 1965 e chegou a um aumento de 42%. Na educação superior, entre 1947 e 1965 a média de crescimento foi de 9,5%.

Desse cenário resultou, segundo a agência, entre 1950 e 1964, uma avaliação bastante positiva em relação ao crescimento de matrículas e consequente acesso à educação. As matrículas do ensino primário haviam dobrado, do ensino secundário quadruplicaram e da educação superior apresentaram um crescimento mais que triplicado. Embora este dado seja de grande importância – e será devidamente analisado –, é necessário destacar uma afirmação de natureza material mais substancial e recorrente: a de que não havia dados completos em relação à situação da educação após 1964, que, segundo o relatório, significou “o último ano para o qual dados completos estão disponíveis” – the last year for which complete data is available (USAID/B. Relatório, 1967, p. 3).

A matrícula no ensino superior entre os jovens com idade entre 19 e 25 anos ficava na escala de 1.1%. Ou seja: 98,9% dos jovens que terminavam o nível secundário não tinham condições de ingressar na universidade, geralmente porque já estavam inseridos no mundo do trabalho. O cenário da educação primária, segundo dados do Serviço de Estatística de Educação e Cultura (1964-66), estava configurado com 89% das matrículas no setor público e 11% no âmbito privado, que significa que, basicamente, o ensino primário foi estruturado a partir de uma lógica de acesso universal. Importante ressaltar que esse nível educacional – em razão da faixa etária dos estudantes – não guardava relação direta com o potencial de desenvolvimento do setor produtivo brasileiro, mesmo com a diminuição da idade mínima laboral – de 14 para 12 anos de idade – estabelecida pela nova constituição, promulgada em janeiro de 1967.

Na ótica da USAID/B, os dados insinuaram que de um lado havia um crescimento expressivo do número de matrículas e do outro confirmava a permanência de muitas deficiências do sistema de ensino brasileiro, no decurso do tempo, como, por exemplo, o fato de apenas 66% das crianças entre 7 e 11 anos possuíam instrução primária. Entre

12 e 18 anos, o percentual diminuiu significativamente: apenas 18% dos jovens conseguiram concluir o nível secundário. Ou seja: 82% dos jovens estavam fora da escola, geralmente alocados em algum nível do setor produtivo.

Não obstante, a USAID/B reforçou, em 1972, a situação geral do cenário educacional brasileiro: apesar do contínuo crescimento do número de matrículas nos últimos anos, o Brasil não havia conseguido superar os problemas estruturais que afligiam a educação. Principalmente levando em conta que a população passara de 93 milhões de habitantes, com um número considerável de mão de obra disponível para ser qualificada e atender a demanda do setor produtivo, que também crescia. Nesse sentido, a USAID/B seguia indicando que era imprescindível concretizar um instrumento de planejamento e coordenação para priorizar a aplicação dos investimentos disponíveis, em todos os níveis educacionais.

Em 1970, o Brasil tinha uma população estimada em 93 milhões, dos quais 50% tinham 18 anos ou menos. Da população em idade escolar, cerca de 32 milhões, apenas 53% estavam matriculados em instituições educacionais. Em 1969, aproximadamente 29% da população com 15 anos ou mais eram analfabetos. A taxa de crescimento populacional de 2,9% (1960-1970) continua a impor uma forte demanda ao sistema educacional em todos os níveis⁵³ (USAID/B, Education Sector Analysis. 1972, p. 1).

Em 1966, por exemplo, cerca de 56% na primeira etapa e 53% na segunda ou repetiram ou abandonavam a escola. Os dados disponíveis em 1969, segundo afirma a agência, estavam incompletos em vários estados, embora o INEP tenha liderado uma pesquisa estatística em relação ao tema, em novembro de 1969. O grau de prejuízo, apesar dos dados incompletos, parecia ser devastador.

Em sequência, ganhou destaque o cenário relacionado ao setor privado, que, segundo a USAID/B, sempre desempenhou um importante papel na educação brasileira, uma vez que a LDB permitira o setor privado atuar em todos os níveis educacionais, embora essa modalidade de investimento tenha sido direcionado mais para a educação secundária e superior.

⁵³Brazil in 1970 had an estimated population of 93 million, of which 50% has 18 years old or younger. Of the school age population of about 32 million only 53% were enrolled in educational institutions. In 1969, of the population 15 years of age or older approximately 29% were illiterate. The population growth rate of 2.9% (1960-1970) continues to impose heavy demand on the educational system at all levels.

69% das matrículas e em 1965 decaiu para 52%. A estimativa projetada pela USAID/B, não obstante, era otimista e previu que o setor privado continuaria com uma relativa vantagem sobre o público em ambos os níveis.

Noutro senso, o governo reconhecia que a educação secundária era um ponto de estrangulamento e necessitava ser ampliado, principalmente porque o sistema educacional “limita a produção de pessoal técnico de nível médio e profissional de alto nível necessário ao desenvolvimento”, em tradução livre⁵⁴. Na percepção da agência, tanto para a educação secundária quanto ensino superior, a manutenção do apoio do governo à parceria público-privada – fortalecida nos últimos anos – implicaria rápida mudança desse cenário e deveria posicionar a educação na rota de desenvolvimento necessária ao país.

A identificação se deu a partir de um amálgama de questões interdependentes que interferiam no aspecto quantitativo e qualitativo da educação brasileira. Segundo apontam os relatórios, o fluxo através do sistema de ensino era um desses grandes percalços. De cada 1000 estudantes apenas 92 ingressaram no ensino secundário, 30 chegaram ao último ano e 15 começaram a universidade, que significa, obviamente, um cenário de grande diminuição quantitativa no campo da formação escolar desses sujeitos.

Na percepção da USAID/B, uma das ações estratégicas que poderiam alterar esse cenário, ao menos em nível organizacional, veio com a aprovação da lei 5.692/71, também conhecida como “reforma educacional”, que determinou a criação do ensino fundamental, condensando o ensino primário numa só fase, e transformou o secundário no colegial. Para a USAID/B, esse modelo organizacional transformaria a educação brasileira e atacaria diretamente os pontos fracos do sistema educacional, uma vez que seria responsável por acelerá-la até que alcançasse o ritmo do setor produtivo.

A educação secundária revelava um cenário “longe de fornecer os números e tipos de graduados necessários para preencher cargos de mão de obra técnica de nível intermediário”⁵⁵. Segundo o relatório, o governo brasileiro reconheceu que esse nível era o maior ponto de estrangulamento do sistema educacional e se comprometeu a dar ênfase na expansão e melhoria.

⁵⁴Limits the production of middle level technical personnel and high level professionals needed for development. Ibidem, p. 9.

⁵⁵Far from the point of providing the numbers and types of graduates needed to staff middle level technical manpower positions. BRAZILIAN EDUCATION SYSTEM, USAID, 1967, p. 10.

A “inescapável” conclusão que a agência chegou foi que o país estava longe de garantir a universalização do ensino como determinava a LDB. E o mais importante é que a solução para cumprir as metas e atender às necessidades de desenvolvimento da força de trabalho qualificada e necessária ao Brasil passaria, categoricamente, por uma expansão drástica do sistema educacional. Em 1972, a USAID/B finalizou o relatório afirmando que o sistema educacional brasileiro precisava alcançar os objetivos traçados no Plano Nacional de Desenvolvimento para solucionar suas principais deficiências.

3.3 EDUCAÇÃO PRIMÁRIA, SECUNDÁRIA E SUPERIOR

O relatório de 1967 começou a análise apresentando as características gerais da educação brasileira e seu funcionamento. O de 1968, todavia, não seguiu esse movimento mais formal. Naquele, aparentemente, estabeleceu-se um protocolo técnico como modelo, neste, a USAID/B assume um tom mais crítico desde a introdução do relatório, que definiu as deficiências da educação brasileira como reflexos de um número alto de estudantes em situação de atraso escolar; professores do ensino primário e secundário necessitarem de aperfeiçoamento; estruturas físicas das instituições serem obsoletas e superlotadas e que o material básico, muitas vezes, não estava disponível. Afirma, também, que nem as autoridades nem o povo estavam totalmente desinformados e inertes frente a esses problemas, embora esse enfrentamento não tenha se dado de forma unificada e ampla.

O relatório de 1969 é, até então, o mais completo em termos de estrutura, informações e análises. Há um sumário amplo e detalhado sobre os pontos essenciais. Já na introdução, a USAID/B reforça as limitações quantitativas e qualitativas da educação brasileira e assevera que ela foi vetor de atraso do desenvolvimento social, econômico e político nacional. A população brasileira, que cresceu cerca de 3%, ainda contava com um percentual alto de não escolarizados, cerca de 35%, em 1967, segundo o relatório. Isto acabou impondo a necessidade de o sistema educacional ser expandido em todos os níveis. Para a USAID/B, havia urgência em construir ações corretivas que buscassem atender ao curso tomado pela dinâmica social e acionar a educação para acomodar força de trabalho qualificada no setor produtivo. Esse, segundo aponta o relatório, era o caminho para alcançar o desenvolvimento do país.

A análise deste relatório está centrada na educação secundária, tendo em vista que a USAID/B identificara que se tratava do setor “elo” na cadeia da educação brasileira e do mais problemático dentre eles.

Não obstante, que é imanente à educação primária, do berçário ao jardim de infância, mais especificamente, a agência identificou que se tratava de um sistema quase completamente privado e concentrado nos grandes centros urbanos. O quadro das áreas rurais era absolutamente diferente: muitas vezes não havia, sequer, escola disponível. Esse cenário revelou para a agência que, produzindo um relatório em 1967 e tendo como lócus o senso de 1964, a universalização da educação primária não fora atingida.

Um problema de natureza ainda mais grave parecia ser a lentidão e falha no fluxo de aprovação. Isso causara um alto percentual de reprovação e problema maior de atraso na correspondência entre idade e série. Ademais, as crianças eram matriculadas tardiamente na escola, geralmente após os 7 anos de idade. Fator que, segundo aponta o relatório, criou um sério problema para o ensino primário. Com cerca de 50,1% de taxa de reprovação, a educação primária não cumpria satisfatoriamente com o seu papel formativo. A USAID/B aponta que havia uma necessidade definitiva de melhoria qualitativa do sistema educacional. As disparidades regionais também chamaram a atenção pelas altas taxas de não escolarização. No nordeste, 47,4%, no sul 26,2% respectivamente. No setor urbano 81,5% e rural 51,% das crianças entre 7 e 11 anos haviam sido alfabetizadas.

Entre as instalações das escolas primárias, a agência identificou a necessidade de estabelecer um projeto “massivo” de construção de escolas para atender as projeções feitas. Um estudo mais cuidadoso indicou que esse programa era essencial, uma vez que existia grande defasagem de oferta de estrutura adequada aos alunos. O setor rural, como já prenunciado, deveria ser o alvo principal na construção dessas instituições. O setor urbano também seria contemplado, mas a finalidade era ampliar o tempo da criança na escola na tentativa, segundo aponta a agência, de dirimir os padrões de desistência. Grande parte das escolas primárias possuía apenas uma sala de aula e não era construída, originalmente, como instituição escolar. Em 1963, das 97.948 estruturas que funcionavam como escolas apenas 1,5% possuía 10 ou mais salas de aula e cerca de 43.108 haviam sido construídas originalmente como escolas.

A preparação da equipe de professores do ensino primário, segundo aponta a agência, estava diretamente ligada à melhora dos aspectos qualitativos da educação. Um fator que preocupava nesse cenário é que, em 1964, 43% dos educadores não estavam habilitados para lecionar e cerca de 32% deles tinham formação apenas da escola primária. O governo reconheceu a gravidade da situação e tentara atualizar por meio de serviços educacionais, a partir da preparação de uma equipe de supervisão. A preparação de professores para a escola primária era de responsabilidade da escola normal, de nível secundário. A questão em torno dos professores estava relacionada à necessidade de estabelecer um padrão de incentivo para que as demandas quantitativa e qualitativa fossem atendidas. Esse padrão foi pensado diante da constatação de que até a produção do relatório, a função de professor era vista como uma ocupação de meio-período e de baixo prestígio.

A USAID/B destacou os baixos salários, as disparidades regionais em termos salariais e estruturais, a exemplo do Nordeste, no qual o professor recebia 43.000, no Sul 99.000 e em Brasília 181.600 – cento e oitenta um mil e seiscentos cruzeiros. Fazendo o câmbio para o dólar, os salários tinham correspondência com os valores de 20,00, 45,00 e 83,00 dólares, respectivamente, numa proporção de 1.00 (um dólar) sendo cotado por 2.200 – dois mil e duzentos cruzeiros, segundo o relatório. No mesmo período, o salário dos professores estadunidenses, de acordo com dados do National Center for Education Statistics⁵⁷ – NCES –, tomando por base o mesmo ano, 1965 e o nível de ensino, girava em torno de 540,00 dólares, quase 5 vezes maior que o de um professor brasileiro, tomando como referência a remuneração mensal no Distrito Federal.

Em relação às condições dos professores, segundo o relatório, a situação se repetiu: formação insuficiente; falta de aperfeiçoamento; baixos salários; falta de estrutura física e material. No que era concernente ao currículo, havia a impressão geral de que ele não estava adequado à realidade do aluno, às demandas de desenvolvimento do país e que precisava urgentemente de uma ampla reforma, conforme consta no relatório. As discrepâncias de acesso aos insumos básicos à vida escolar, entre o setor urbano e rural, também permaneciam, com acréscimo da situação orçamentária e estrutural insuficientes.

⁵⁶STATISTIC, National Center for Education. Estimated average annual salary of teachers in public elementary and secondary schools: Selected years, 1959-60 through 2008-09, disponível em: Estimated average annual salary of teachers in public elementary and secondary schools: Selected years, 1959-60 through 2008-09, acessado em: 04 de ago. de 2022.

O currículo do ensino primário não tinha uma base curricular comum, mesmo que já tivesse previsão legal. A questão é que não existia um currículo nacional padrão, embora leitura, artes, linguísticas, matemática, geografia, ciências naturais e ciências sociais fossem geralmente ensinadas nesse nível. A percepção da USAID/B era de que pouco esforço vinha sendo feito para desenvolver um currículo capaz de superar a proposta clássica, tradicional e que fosse relacionado com a realidade do estudante. Na avaliação da agência, o currículo brasileiro deveria “*ajustar o currículo para torná-lo mais significativo na vida cotidiana do aluno ou para adaptá-lo ao nível de aprendizado da maioria dos estudantes*”⁵⁸, assim como reduzir a quantidade excessiva e o nível de habilidades exigidas.

Essas observações foram feitas tendo como referência o currículo de outras nações, fator que determinou, para a agência, afirmar que havia uma necessidade urgente de revisar o currículo brasileiro. Além desse problema, existia pouca estrutura que ensejasse implementar um programa educacional moderno. Livros didáticos, laboratórios, lojas de demonstração, livrarias, material audiovisual estavam frequentemente indisponíveis.

A questão que envolve a presença do diretor escolar, ou simplesmente uma liderança responsável por coordenar o corpo docente das escolas, deveria ser vista com mais atenção, em razão, segundo a USAID/B, de que raramente era fornecido às escolas o profissional para exercer tal função. Nesse sentido, havia uma urgência em promover a qualificação de professores; modernização do currículo; providenciar instalações físicas; disponibilizar materiais didáticos essenciais à aprendizagem; desenvolver a profissionalização dos diretores escolares.

A escola normal dobrou o número de matrículas, assim como a agrícola e industrial, embora representem uma pequena fração do ideal para atender, segundo o relatório, a demanda econômica vigente. O fato de o nível ginásial ter concentrado 83% do total de matrículas visando direcionar os estudantes para o nível universitário em detrimento das especialidades, que tiveram um crescimento de 17% do total, foi questionado pela USAID/B. Como interlocutor da agência esclarece que a política do governo brasileiro pretende “*transformar todos os ginásios em ginásios orientados para o trabalho*”⁵⁹.

⁵⁸“to adjust the curriculum to make it more meaningful in the everyday life of the student or to adjust it to the learning level of the majority of the students”. USAID, 1967, p. 32-33. Vide Anexo N.

⁵⁹“To transform all ginásios into Ginásios Oriented to work”. USAID, 1967 p.12. Vide Anexo O.

Os problemas pertencentes à organização do sistema educacional continuavam estruturais, conforme demonstram os relatórios. A taxa de fluxo de formação permanecia muito baixa, em todos os níveis, instalações escolares inadequadas, currículo “*non-functional*” – não funcional – e materiais didáticos aquém do ideal, muito pobres, “*very poor*”, e programas de incentivo e treinamento de professores inadequados⁶⁰.

As deficiências do ensino secundário também não foram dirimidas. Fora reconhecida como o “*bottlenecks*” – gargalo – e manteve sua condição de setor com maior deficiência, segundo a USAID/B, durante todo o período analisado. Em 1967, mais de 3 mil municípios não possuíam ensino secundário nem instalações de nenhuma natureza. O currículo era “*inappropriate*” – inapropriado e insuficiente. Mesmo as escolas vocacionais não estavam atendendo à demanda emergente de força de trabalho para o setor industrial – “*to Brazil’s emerging industrial manpower demanda*”⁶¹.

Embora alguns avanços pontuais tenham sido auferidos pela USAID/B, a situação ainda estava aquém do previsto. O sistema, segundo apontou o relatório, seguia caracterizado por muitas deficiências. Havia limitações na quantidade, acessibilidade e qualidade da educação que incidiam sobre o desenvolvimento social, econômico e político geral do país. A taxa de crescimento populacional era de 2,9% (1960-1970) e continuava a determinar, para a agência, demandas ao sistema educacional em todos os níveis. Era imprescindível promover ações construtivas e corretivas para atender à necessidade mais imediata e promover mudanças qualitativas no processo de fornecimento de mão de obra qualificada, necessária à economia em desenvolvimento, segundo defende a USAID/B.

A agência analisou que houve uma mudança fundamental na organização do sistema educacional brasileiro com a promulgação da lei 5.962, em agosto de 1971. Anteriormente um sistema que era composto por: primário, abrangentes de 1ª a 4ª séries; o secundário, coberto do 5º ao 11º ano, mas abrangendo os níveis do ginásio, passavam a ser combinados num único sistema chamado ensino fundamental; o ensino médio consistiu no colégio. O órgão entendeu que a lei tinha um longo alcance e, embora fosse implementada gradualmente, significava um grande avanço para o sistema.

⁶⁰USAID, 1969, p. 1-2. Vide Anexo P.

⁶¹Ibidem, p.2-3.

A lei atacava, segundo afirma o relatório, muitos dos problemas que ainda existiam no sistema, como o fluxo limitado de alunos nas séries primárias, onde apenas cerca de 23% deles se matriculavam na primeira graduação 4 anos depois; o alto padrão de evasão e repetições de série, ocasionado, em certa medida, por expectativas de nível e realização surreais; o conseqüente padrão anormal de distribuição idade-série; e o currículo disfuncional.

O relatório de 1967 avançou para organização e matrícula, informando que o setor privado, quase hegemônico no setor secundário, sempre desempenhou um papel importante na educação brasileira e que desde 1950 as matrículas do ensino primário dobraram, do secundário, que, segundo o relatório, poderia ser considerado privado, quase quadruplicaram e do ensino superior mais que triplicaram. Na interpretação da USAID, o sistema continuava falhando em produzir números e tipos de força de trabalho necessários ao desenvolvimento do Brasil. A dimensão geral do sistema educacional, que ainda enfrentava dificuldades, tendia a suplantar outros.

Nessa esteira, a situação da educação formal estava claramente na disparidade correspondente entre o percentual de matrícula e conclusão do ensino, além do período educacional ser extenso. O aluno, segundo aponta a USAID/B, ficava um período muito longo na educação primária e secundária, particularmente. Isso fazia parte de um quadro geral, inclusive dentro das modalidades educacionais. Realidade que sinalizou que o Brasil tinha que, num futuro próximo, expandir drasticamente e implementar um programa educacional capaz de fazê-lo assumir um lugar de destaque entre as nações desenvolvidas.

Os dados gerais sobre a educação continuavam preocupantes, segundo a agência. As taxas de abandono eram absolutamente altas e influenciavam no padrão de distribuição anormal de grau de conclusão. Currículo disfuncional, materiais didáticos de qualidade questionável e limitados, programas de formação de professores de qualidade muito baixa. Estes são fatores comuns a todos os relatórios, desde 1967. A entidade elencou, reiteradamente, que as instalações físicas eram inadequadas e que o setor que apresentara maior estrangulamento era a educação secundária

Uma situação que, portanto, continuou praticamente inalterada desde 1965, de acordo com o relatório, era o fato de o ensino secundário vigorar como gargalo e principal problema do sistema educacional. Leva-se em consideração que, para a agência, a educação secundária era o principal vetor de desaceleração do desenvolvimento que o Brasil precisava redirecionar. Não só o ensino médio fora tradicionalmente circunscrito às elites socioeconômicas, mas também era limitado geograficamente, favorecendo o desenvolvimento do sul do Brasil e regiões mais urbanizadas, segundo pontuou a agência. Ademais, havia a incapacidade de o sistema produzir mão de obra qualificada de acordo com a métrica, o ritmo e o tempo estimados pelo setor produtivo, conforme asseverou a USAID/B.

Uma necessidade urgente para o nível secundário, de natureza mais administrativa, era estabelecer uma direção escolar. A avaliação da agência era no sentido de que os estados não estavam preparados para assumir essa responsabilidade que lhes foi delegada pelo governo federal – e que passou a fazer parte de suas atribuições legais, de acordo com o que preceituou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961. Muitas secretarias estaduais de educação tiveram que se organizar em torno das novas atribuições e foram impelidas a criar um departamento de educação secundária. O cerne da questão era que, na perspectiva da USAID/B, os estados necessitavam urgentemente de planejamento e assistência técnica que pudessem auxiliá-los no desenvolvimento da educação secundária⁶².

Acerca da estrutura organizacional da escola, dentre as quais se destacam, no relatório, a figura do diretor e da secretaria, algumas informações foram acrescentadas. Nos relatórios anteriores, ainda não havia uma forma sistematizada de organização e treinamento e seleção do profissional baseada em critérios supostamente mais técnicos. Neste relatório em particular, de 1969, a situação tomou outro contorno, na medida em que a maioria das secretarias estaduais de educação haviam desenvolvido um projeto de organização de sua estrutura administrativa, intitulados de Centros Regionais.

A questão que merece destaque é que, segundo consta no relatório, esses centros regionais tinham um grau de ingerência sobre o processo de organização das escolas nessa seara, desde indicação de funcionários, autorização de apoio fiscal e definição das instalações.

⁶²USAID, 1969, p. 21.

Ademais, todo esse processo foi fruto de um acordo entre o MEC e USAID, através do qual foram criados 98 centros regionais de supervisão no Nordeste, dos quais 32 estavam em pleno funcionamento, 40 tinham iniciado suas atividades e 26 encontravam-se em fase de planejamento. Isto explica a mudança de tom da USAID/B ao se referir a essas medidas como positivas e “descentralizadoras”.

Os treinamentos vocacionais, comercial, industrial e agrícola, ainda não haviam conseguido promover a modernização necessária às demandas de seus respectivos setores, no sentido de produzirem força de trabalho disponível ao desenvolvimento da economia. Dessa forma, segundo aponta o relatório, SENAI, SENAC e IMTP ainda estavam cercados de problemas estruturais. No que concerne ao SENAI, a deficiência estava situada na formação de mão de obra insuficiente para atender ao setor industrial, mesmo administrando mais de 100 escolas industriais em todo o Brasil e tendo dobrado o número de matrículas, que, em 1968, passou a contar com mais de 190 mil estudantes.

Na educação profissional e industrial, o Plano concentra-se em estruturar escolas técnicas e de aprendizagem, na formação de professores e na realização de um programa intensivo de preparação de mão-de-obra qualificada. O Plano não estabelece como essa formação se relacionará com a real demanda industrial por mão de obra qualificada, fator que tem sido amplamente negligenciado em todos os programas brasileiros de aprendizagem profissional-industrial até o momento⁶³ (USAID/B. Government of Brazil: tactics and targets. Adult Literacy and Vocational Training, 1969, p. 54-55).

A questão dos professores da educação secundária, na percepção da USAID, tinha relação direta, em termos quantitativos, com o número insuficiente de licenciados. A faculdade de filosofia não “estava produzindo” uma quantidade de professores capaz de suprir o sistema secundário. Outro fator que afastava os professores das licenciaturas eram as melhores condições salariais que poderiam obter nos negócios e indústria. Como resultado, havia uma defasagem significativa de professores capacitados e interessados em atuar na educação secundária de cerca de 73% e isso, para a USAID, deveria ser solucionado urgentemente.

A questão central para a Agência era que havia um vínculo intrínseco entre nível de escolarização e potencial econômico, afetando os principais setores de desenvolvimento, estivessem eles concentrados no perímetro urbano ou rural.

A superação desse quadro, segundo a USAID, envolveria, fundamentalmente, desenvolvimento e implementação de um programa coordenado de extensão primária para as áreas rurais; expansão de matrícula por faixa-etária e uma intensiva campanha de educação de adultos.

A Educação Vocacional, de natureza mais direcionada, como o SENAI, SENAC, Educação Televisiva, também foi analisada pela USAID. Tanto SENAI quanto SENAC foram apontadas como instituições que não estavam cumprindo com o objetivo previsto e que era preciso estudos internos cuidadosos e um redirecionamento precisava ser feito, tendo em vista que era o *“program more valuable to adolescents, to adults and to industry”*⁶⁴ – programa mais valioso para adolescentes, adultos e para a indústria. A educação televisiva era apontada como uma alternativa promissora e que, embora ainda não tivesse sido normatizada, seu potencial, segundo a USAID, já indicava que essa modalidade cresceria rapidamente.

O Órgão atestou que não havia dados estatísticos válidos acerca dos gastos com educação em 1967. A insuficiência dessas informações alegada por ela, em 1967, só foi dirimida pelos dados disponíveis do período entre 1960 e 1964. Após analisar todos os dados disponíveis até 1964, e colocando em perspectiva em 1967, a USAID chegou à conclusão no sentido de que a educação brasileira era subfinanciada. O relatório faz, ainda, referência ao repasse de verbas destinadas à educação desde o advento da LDB. A situação, segundo a USAID, denunciava que o Governo Federal, desde 1964, não cumprira com o percentual mínimo de 20%, estabelecido pela LDB para a educação e sobrecarregou Estados e Municípios que, quase sempre, investiram mais que 12%.

No que diz respeito à educação superior, a USAID/B destacou o caráter autônomo – administrativo, financeiro e pedagógico – das universidades, e também a capacidade de o Conselho Federal suplantar algumas decisões caso considerasse que a própria universidade não tinha capacidade para resolver. As matrículas no âmbito universitário cresciam rapidamente, cerca de 14% anualmente.

Dentre as que mais cresciam, a preocupação maior da agência era com o lento crescimento das matrículas relacionadas ao mundo agrícola, que o Brasil mais precisava. Era preciso prestar atenção às taxas, mas, principalmente, promover uma rápida aceleração nesse setor econômico considerado mais relevante da economia.

⁶³In vocational and industrial education the Plan concentrates on equipping technical and apprenticeship schools, training teachers and the undertaking of an intensive program for the preparation of skilled manpower. The Plan does not state how this training will be related to actual industrial demand for skilled manpower, a factor which has been largely overlooked in all Brazilian vocational-industrial apprenticeship training programs to date. Vide Anexo Q.

A ideia central era acelerar a produção de força de trabalho qualificada em larga escala. A USAID/B não encontrou grandes problemas no fluxo de formação, aproveitamento na educação superior, quando comparados aos encontrados nos níveis primário e secundário.

Não obstante, uma questão específica mereceu destaque: em 1967 não havia dados estatísticos atualizados disponíveis acerca da estrutura das universidades, desde números de prédios, laboratórios, salas de aulas até o grau de utilização desses espaços. A USAID operou, nesse sentido, com o levantamento estatístico de 1964 e fez uma leitura do panorama geral do ensino superior baseada nesses indicadores. A leitura partiu de uma análise comparativa entre os candidatos que se submeteram à admissão para o ensino superior e os que conseguiram aprovação, cerca de 48%. Um fator observado foi o “excedente” gerado pelas universidades, implicando certa ociosidade. Isso demarcou, para a agência, um nível de ineficiência que merecia atenção.

Ela também identificou que embora os salários dos professores universitários fossem melhores que os do ensino primário e secundário, ainda estavam aquém do ideal, quando comparados com outras profissões do serviço público. Esse problema poderia ser solucionado aumentando o salário e estabelecendo dedicação exclusiva para os docentes.

A USAID/B via a necessidade de combinar uma rápida expansão com a promoção de modernização das universidades, mas somente depois de um planejamento mais cuidadoso, para não correr o risco de “*perpetuate inefficient and outmoded practices*”⁶⁵— perpetuar práticas ineficientes e ultrapassadas. Há uma análise mais específica em relação ao contexto do analfabetismo no Brasil. O ligeiro crescimento de iletrados foi destaque na última parte do relatório, segundo o qual a situação estava ficando cada vez mais crítica. Uma exposição rápida revelou que havia mais de 15 milhões de iletrados no Brasil na década de 1960. No Nordeste, aponta a agência, os indicadores apontavam que 59% da população não eram escolarizadas. Todos esses dados, ressaltou o relatório, estavam subnotificados.

3.4 USAID/B: ENTRE O MANIFESTO E O SIGNIFICADO

É essencial, em vista de tal contextura, promover um exercício crítico em relação a três dimensões de análise: o testemunho presente nos relatórios, a historiografia sobre o tema e o posicionamento oficial do governo. Essa tríade constitui outra etapa necessária a uma análise menos descritiva e mais argumentativa acerca dos papéis desempenhados pela USAID/B e pela ditadura civil-militar.

Torna-se imperioso sublinhar que a produção desses primeiros relatórios ocorreu logo após a admissão oficial sobre a existência de acordos de cooperação envolvendo a USAID e o governo brasileiro, que ocorrera formalmente em 1966 - embora esses documentos tenham permanecido sigilosos até 2015 e tais indícios já tivessem movimentado parte da opinião pública e da sociedade desde 1965 (Lima, 1968, apud Alves, 1968, p.7-15).

Seguindo esse fio condutor, devemos considerar que o testemunho presente nas fontes anteriormente apresentado – que já evidencia um reposicionamento tanto da USAID quanto da ditadura civil-militar – esteve à disposição de um contexto emergente de disputa entre o controle ostensivo dos aparelhos de Estado e o alargamento dos movimentos de resistência e contestação, bastante amplo e heterogêneo, envolvendo os reais interesses no âmago das tratativas entre USAID e o governo brasileiro após 1966.

Prima facie, merecem destaque a crítica feita pela USAID/B à insuficiente estrutura física, material e intelectual; ao estrangulamento da educação secundária e a necessidade de reforma normativa e curricular como indícios mais latentes da atuação dualística da USAID/B, que permite identificar que, nos documentos, “a natureza do sinal é ser manifesto; a natureza do significado é ser oculto. (Prosperi, 2002, p.26-27).

Assim, quando a USAID/B, já nas primeiras laudas do relatório de 1967, manifesta que a educação nacional precisava ser reestruturada física, material e intelectualmente, há indícios de que, após apropriar-se das informações necessárias e compreender a amplitude do alcance da educação pública brasileira – na condição de ativo em potencial – a USAID/B introduz um script no qual assume o protagonismo como principal defensora do desenvolvimento do Brasil considerando as vantagens econômicas dessa ingerência.

Colocando esse enredo sob perspectiva, a permanência em 1972 da situação dramática na qual a educação se encontrava vulnerabilizava a ditadura brasileira e a colocava numa situação política problemática, à medida que parte da sociedade denunciava copiosamente que a educação seguia em crise estrutural desde a concretização do golpe. A versão oficial, não obstante, deportava os indícios negativos – quaisquer que fossem sua natureza – e buscava adotar cortinas de fumaça acerca da temática.

Vejamos: a USAID/B atribui a ausência de estrutura física adequada ao fato de que as instituições educacionais do ensino primário e secundário deveriam ser transformadas em escolas orientadas para o trabalho, em detrimento das escolas “normais”. Fortemente influenciada pela perspectiva produtivista, para o órgão a estrutura física educacional deveria oferecer uma experiência voltada para a instrução programada, quer dizer: simular ambientes ligados aos setores produtivos do país, notadamente primário, representado pelo setor agrícola, secundário, pela indústria de base e terciário pelo crescente mercado privado do setor educacional.

Conforme assevera Arapiraca, 1982, p. 7-8

A universalização do mercado, exigência do capitalismo monopolista, supõe a transformação de todos os bens em mercadoria, inclusive a educação que passa a ser fundação do capital, sujeita a lei da oferta e procura. O sistema escolar forma "recursos humanos" para a indústria e a universidade, torna-se, ela própria, a indústria.

A defesa resoluta da USAID/B em transformar todo o “sistema educacional” em sistema orientado para o trabalho não apenas deixa clara a intenção de exercer o controle determinante da função educacional brasileira e do alcance de seus produtos finais, mas também se projeta como testemunha-chave de que o governo brasileiro atuou decisivamente para tentar concretizar tal projeto (Saviani, 2008). Não obstante, esse quadro histórico envolvendo os interesses conjugados da USAID e do governo brasileiro não é algo novo, já que fora objeto de análise da historiografia especializada desde os primeiros indícios dessa cooperação.

O fator inédito é a crítica contundente que a USAID/B faz à política educacional da ditadura no nível estrutural. A primeira delas denuncia que, durante os anos de 1967 a 1972, a ditadura civil-militar concentrou seus recursos físicos das instituições de educação no perímetro urbano das regiões do sul e do sudeste, em detrimento de regiões menos centrais e de menor envergadura política, como as regiões rurais do sul e sudeste e os perímetros urbanos do norte e do nordeste. Ademais, a USAID/B afirma categoricamente que esta iniciativa buscava privilegiar as elites socioeconômicas desses locais.

É possível extrair três interpretações desse testemunho: o mais óbvio, e manifesto, é que havia uma preocupação latente da USAID/B condicionada aos seus interesses mais imediatos, ligados à possibilidade de controlar um cenário tão abrangente e diverso e conseguir extrair ativos políticos e econômicos que poderiam oferecer benefícios ainda maiores. Uma questão oculta guarda relação com a própria concepção de educação que os aparelhos ideológicos objetivam cristalizar como sinônimo de desenvolvimento econômico, fator indiciário das mentalidades. Por último, destaca-se o significado menos latente da dualidade dessas críticas, na medida em que estamos diante de uma operação que, em tese, representa um alinhamento do Brasil ao modelo estadunidense, mas decidiu registrar textualmente, em todos os relatórios, que a política estrutural implementada pela ditadura civil-militar tornara-se um entrave substantivo ao preparo da educação para atender as demandas de desenvolvimento do país.

No que diz respeito aos interesses da USAID no campo estrutural da educação, afirma Alves, 1968, apud Lima, 1968, p. 11.

A USAID sempre preferiu negociar com os Estados e com entidades autônomas. Um processo miriópode evita uma análise global do fenômeno. E é, justamente, o que está ocorrendo. Cada acôrdo foi subdividido em pequenos projetos localizados a serem aplicados nas entidades e Estados que, “estiverem mais amadurecidos”.

Naquilo que é inerente às mentalidades, ressalta-se que de acordo com o censo estadunidense “school enrolmment” de 1970 não havia, como no Brasil, uma distribuição estrutural gravemente assimétrica entre regiões urbanas e rurais, fossem em número de instituições, em taxa de matrículas ou mesmo da população escolarizada, conforme demonstra o censo abaixo.

Figura 18 – Enrollment Status and Year in Which Enrolled of Native Persons 3 to 49 Years Old by Region of Birth and Region of Residence, Age, Race, and Sex: 1970-Continued

United States Urban and Rural	White								
	Born in Northeast		Born in North Central		Born in South			Born in West	
	Living in Northeast	Living in other region	Living in North Central	Living in other region	Living in South	Living in North	Living in West	Living in West	Living in other region
CENTRAL CITIES OF 100,000 OR MORE IN URBANIZED AREAS—Con.									
Both Sexes—Con.									
8 to 14 years old-----	988 447	97 553	1 099 021	145 620	1 044 273	63 977	57 782	740 749	68 155
Total enrolled in school-----	963 411	95 479	1 077 120	142 227	1 018 022	61 771	56 430	726 477	67 000
Percent enrolled-----	97.5	97.9	98.0	97.7	97.5	96.6	97.7	98.1	98.3
Grade:									
2+ below mode for age-----	18 092	1 257	21 666	2 278	32 293	2 190	939	8 145	1 294
1yr. below mode for age-----	99 931	10 048	138 634	16 894	173 002	10 751	7 311	76 220	9 811
At mode for age-----	578 377	66 222	746 384	100 973	684 879	39 310	38 721	500 479	46 375
Percent of age group-----	58.5	67.9	67.9	69.3	65.6	61.4	67.0	67.6	68.0
Above mode for age-----	267 011	17 952	170 436	22 082	127 848	9 520	9 459	141 633	9 520
Enrolled in public school-----	556 622	81 993	760 977	127 274	894 802	53 978	52 416	626 283	59 239

Fonte: United States Census Bureau

Em 1970, as matrículas nos EUA, naquilo que conceituamos hoje como educação básica – composta pela educação infantil, ensino fundamental e médio –, estavam concentradas nas escolas públicas, assim como havia pouca disparidade entre as estruturas disponíveis no perímetro urbano e rural. O censo estadunidense demonstra que a taxa de matrícula também não sofreu grandes alterações condicionadas à envergadura política e econômica locais. Na região Nordeste dos EUA, a taxa de matrícula nas áreas mais urbanizadas era de 97,5%, em outras áreas, de 97,6%. Ao Centro, 98% e 97,7%, respectivamente. Ao sul, as taxas eram de 97%, Norte 96,6% e Oeste de 97,7% entre a população branca. Entre a população negra, Norte 96,1%, 97,3% em outras regiões, Sul 95,9% e Oeste 97,2%, respectivamente. Ainda que esses dados possam oscilar para mais ou para menos e à documentação não devemos atribuir um valor axiomático, podemos considerar que essas informações ajudam na compreensão dos posicionamentos adotados pela USAID/B ao longo do tempo.

Esse breve quadro demonstrativo deixa mais claro que embora a USAID/B estivesse a serviço de um projeto específico dos aparelhos repressivos e ideológicos definidos pelos EUA e pela ditadura, a força da representação mental indicia que há um parâmetro de educação e de desenvolvimento que orienta a crítica ao modelo brasileiro e que, por seu turno, escapa a uma análise simplificada acerca do papel da USAID/B, além de relevar também que a essa mentalidade podemos atribuir um fator importante de denúncia contra a política educacional durante a ditadura civil-militar.

Não se trata de fazer uma comparação entre a estrutura física dos EUA e do Brasil, mas sim de apresentar um aspecto importante da mentalidade estadunidense que ajuda a compreender as relações de força estabelecidas nesse contexto. Diante disso, afirma Ginzburg, 2002, p. 43:

[...] os historiadores deveriam recordar que todo ponto de vista sobre a realidade, além de ser intrinsecamente seletivo e parcial, depende das relações de força que condicionam, por meio da possibilidade de acesso à documentação, a imagem total que uma sociedade deixa de si [...].

Ao material didático produzido, distribuído e utilizado nas escolas brasileiras, a USAID/B analisa como insuficiente, principalmente, no que se refere seu distanciamento da realidade e, por sua vez, das reais necessidades do país. Ao afirmar que o material didático precisava ser reformulado, a USAID/B conseguiu operar um dos mais importantes mecanismos do processo formativo durante a ditadura civil-militar, através do COLTED. Já sobre a estrutura material e intelectual, a atuação da USAID/B foi determinante no processo de redirecionamento, sobretudo, ideológico desses setores.

Evidentemente, havia clara intenção de investir estrategicamente na formação de um consenso geral em torno da educação técnica e profissionalizante para atender ao projeto dos aparelhos ideológicos a serviço do capitalismo central. Aí reside entender o que esse posicionamento da USAID/B, dentro da teoria do capital humano, conforme assevera Gaudêncio Frigotto (1993) significa:

Sua improdutividade, dentro das relações capitalistas de produção, torna-se produtiva na medida em que a escola é desqualificada para a classe dominada, para os filhos dos trabalhadores, ela cumpre, ao mesmo tempo, uma dupla função na reprodução das relações capitalistas de produção: justifica a situação de explorados e, ao impedir o acesso ao saber elaborado, limita a classe trabalhadora na sua luta contra o capital (Frigotto, 1993, p. 224).

O depoimento oficial, presente no Decreto nº 59.355, de 4-10-1966, declarou que o COLTED tinha “a finalidade de incentivar, orientar, coordenar e executar as atividades do Ministério da Educação e Cultura relacionadas com o aperfeiçoamento do livro-texto e do livro técnico” (BRASIL, 1969, p. 18). Munakata, 2006, p. 77, por outro lado, afirma que se abriu um espaço privilegiado para o mercado editorial privado.

A atuação da USAID/B através da COLTED, em seu bojo, serviu para assentar, ao mesmo tempo, o aspecto ideológico profissionalizante da produção dos livros didáticos e também para abrir um espaço especulativo de valor editorial agregado ao produto através do prestígio de uma entidade internacional e do modelo proposto pelo capitalismo central.

Noutro senso, as fontes inéditas permitem inferir que a atuação diretiva da USAID na produção e distribuição do material didático para atender à taxa de aceleração dos setores produtivos, intencionalmente ou não, opõe-se ao projeto dos aparelhos ideológicos internos à serviço de “manter-se numa atitude ao mesmo tempo atuante e vigilante, cabendo-lhe participar diretamente, quando necessário, da produção e distribuição de livros dessa natureza” (Brasil, 1969).

Isto é: a USAID foi responsável por produzir cerca de 51 milhões de livros e distribuir 16 milhões para todo o “sistema educacional”, afastando gradativamente a presença mais ostensiva dos aparelhos repressivos e ideológicos a serviço da ditadura civil-militar.

Outrossim, analisando a natureza do significado, daquilo que não foi expresso, mas está implícito, o posicionamento da USAID/B demonstra que havia uma clara constatação de que o uso político do material didático quase estritamente para conversão ideológica significava uma completa ausência de projeto de desenvolvimento nacional através da educação e que era necessário atuar de modo diligente para definir uma alternativa de desenvolvimento social e econômico do país, ainda que a partir de um modelo periférico que o papel da educação fosse exercer.

A questão nuclear é que a permanência textual da avaliação negativa da USAID/B em relação aos livros didáticos utilizados pelo “sistema de ensino” – mesmo depois da COLTED – significa, também, responsabilizar a atuação ideológica e persecutória da ditadura civil-militar pelos resultados negativos constatados pela agência ao longo de sua experiência no setor, entre 1967 e 1971.

Conjugado a esse fator, o currículo precisava passar por uma reformulação completa, que só poderia ser feita via legislação pertinente. Ou seja: a USAID/B apontou os problemas e, ao mesmo tempo, as soluções na suposta direção de adequar o currículo e a legislação às novas necessidades definidas pela agência. Não é novidade que a agência atuou como consultora no processo de reestruturação tanto do currículo quanto da legislação educacional entre 1967 e 1972.

Outra abordagem necessária está situada nos aspectos não atendidos pelo governo brasileiro, que revelam o fator involuntário do testemunho. A USAID/B adota uma postura disruptiva ao responsabilizar textualmente que tanto as medidas parcialmente adotadas quanto as que não foram atendidas foram gestoras de problemas futuros de envergadura preocupante em relação ao atraso da educação nacional.

[...] à medida que a história foi levada a fazer dos testemunhos involuntários um uso cada vez mais frequente, ela deixou de se limitar a ponderar as afirmações [explícitas] dos documentos. Foi-lhe necessário também extorquir as informações que eles não tencionavam fornecer (BLOCH, 2001, p. 95).

Acerca do ensino superior, o foco da USAID/B foi sinalizar as situações de desvalorização do magistério. Nesse aspecto, a agência está ainda mais distante das principais narrativas acerca da sua atuação no cenário brasileiro. Sobretudo, porque ela foi taxativa ao afirmar que os docentes brasileiros além de sua formação deficitária não recebiam um salário condigno e isso resultava em prejuízo à educação, visto que os professores brasileiros precisavam manter mais de um vínculo empregatício. A USAID/B chegou a sugerir um sistema de dedicação exclusiva, com salário compatível e suficiente, para todos os profissionais docentes como forma de solução para esse problema.

Esse posicionamento inédito da USAID/B, ao menos documentadamente, não deve ser interpretado única e exclusivamente como preocupação com a condição dos trabalhadores da educação. Obviamente, essa postura assertiva junto ao governo brasileiro reconfigurou a disputa entre esses campos de força.

Noutro plano, o que a USAID/B proporcionou, intencionalmente ou não, foi a constatação de que além do ambiente cenográfico, a atuação da ditadura civil-militar seguia um roteiro prescrito. O único decreto de recomposição salarial do magistério feito durante a ditadura foi para o magistério do próprio exército, através da lei 5.701 de 1971 que estabeleceu o regime jurídico do Magistério do Exército, contemplando civis e militares que atuavam nos estabelecimentos de ensino do exército e que contavam com quatro gratificações, o que tornava a remuneração duas vezes maior que a dos docentes das outras instituições brasileiras, considerando, inclusive, as universidades.

A questão final que merece reflexão está situada no investimento destinado à educação. Não é novidade que a ditadura civil-militar propagandeava um “milagre econômico” educacional, sobretudo relacionado à educação básica. Nem tampouco é surpreendente a afirmação de que a USAID complementou o orçamento da União com educação durante os anos de cooperação. Não obstante, o ineditismo está no testemunho da USAID/B denunciado que os dados estatísticos no intervalo de 1960 até 1964 revelaram que o Governo Federal vinha cumprindo com o percentual, na maioria dos anos, muitas vezes ultrapassando os 20% exigidos pela norma. O que não ocorreu durante a ditadura até então. O mais relevante é que neste relatório consta uma análise comparativa entre o investimento feito pela ditadura militar e o governo de João Goulart, desde a aprovação da LDB. O relatório constatou que o governo militar, principalmente após a aprovação da LDB de 1971, não estava investindo o percentual mínimo definido por lei, ficando, quase sempre, abaixo de 12% entre 1965 e 1972.

Não se trata de entender que a USAID tinha a intenção de denunciar a falta de investimento na educação pública, mas sim de refletir a importância do que ela não afirmou: a USAID/B, novamente, deixou implícita que à situação dramática da educação nacional pós ditadura pode ser atribuída diretamente à política deletéria implementada pelo governo militar, uma vez que, nos mesmos relatórios, a USAID/B deixou textualizados os dados relativos aos investimentos feitos em 1960, que foi de 19,6%; 1961, de 21,6%; 1962, de 23,9% e 1963, de 19,5%.

Diante do exposto, pode-se inferir que mesmo considerando as antinomias inerentes à atuação da USAID/B, esses importantes testemunhos redefinem e oferecem uma compressão diametral da história desses atores e de seus papéis no cenário educacional brasileiro.

4. OPERAÇÃO USAID: ENTRE FONTES DE DESENVOLVIMENTO E HERANÇAS DA DITADURA

De 1967 até 1968, a produção dos relatórios consistiu numa construção relativamente impessoal, como é de praxe aos documentos oficiais, cujo foco estava na precisão do diagnóstico feito acerca da educação brasileira, considerando os dados objetivos disponíveis, complementado por uma avaliação em face dos empréstimos contraídos e dos acordos de assistência técnica celebrados. Não obstante, de 1969 até 1972, a confirmação de que o cenário educacional não tinha sofrido alterações significativas vai se avultando.

Nessa esteira, a partir de 1969, há mudanças estruturais a serem constatadas: a inserção da personalidade nos relatórios; o reconhecimento de que a educação brasileira ainda não havia alcançado os objetivos estratégicos, táticos e operacionais projetados pela agência desde 1967, mesmo num contexto de dilatação da auditoria e mudança na direção geral da USAID/B a partir de 1970, assim como o posicionamento assertivo em relação ao papel da educação a serviço do setor produtivo como fonte de expansão e desenvolvimento.

Nessa perspectiva, a análise deste capítulo concentra-se na adoção dessa personalidade, à medida que tal postura reflete mudanças paradigmáticas importantes e enseja uma compreensão mais concreta acerca dos papéis interpretados pela agência.

USAID ROLES: Present and Future. Current Strategy. USAID remains convinced that improvements in education and training are essential to Brazil's economic and social development (...).Therefore, present USAID strategy is to lend support where practically and politically feasible to Brazilian efforts to raise the quality and efficiency of the education system⁶⁶ (USAID/B. Current Strategy. 1969, p. 64).

O excerto acima demonstra que a presença da USAID/B foi ganhando cada vez mais destaque nos relatórios produzidos a partir de 1969. Ano no qual ocorreram mudanças importantes no âmbito da Direção geral e executiva da entidade. Período que demarca, também, um posicionamento mais assertivo da agência em relação à definição das “operações” que precisavam ser feitas com o escopo de tornar o sistema educacional mais produtivo e estabelecer uma base autoregenerativa disponível –

⁶⁶ PAPEIS DA USAID: Presente e Futuro. Estratégia Atual. A USAID continua convencida de que melhorias na educação e treinamento são essenciais para o desenvolvimento econômico e social do Brasil (...). Portanto, a presente estratégia da USAID é apoiar, onde prática e politicamente viável, os esforços brasileiros para aumentar a qualidade e eficiência do sistema educacional. Vide Anexo R.

“education leading to a more productive output of the system on a self-regenerating basis” (1969, p. 64) –, uma vez que o órgão considerava a educação uma das principais fontes de expansão e desenvolvimento do país.

4.1 OPERAÇÃO PRODUTIVIDADE: A EDUCAÇÃO BRASILEIRA COMO FONTE DE RECURSOS

Conforme consta nos relatórios, a operacionalização desses objetivos dependeria da adoção das medidas que a USAID havia apresentado ao governo brasileiro. Este formulou um “*strategic plan of development*”, que seria concretizado entre 1968 e 1970, com a cooperação da agência. As bases operacionais desse plano estratégico projetaram “accelerate both economic development and social progress and also expand opportunities for employment” – “acelerar tanto desenvolvimento econômico quanto o progresso social e também expandir as oportunidades de emprego, em tradução livre. Para conseguir alcançar esses objetivos, cinco alvos (targets) foram definidos como prioritários:

1. Educação fundamental universal para todas as crianças acima de 7 anos de idade;
2. Transformação das escolas secundárias em instituições "voltadas para o trabalho", projetadas para atender às necessidades de desenvolvimento;
3. Integração das escolas primárias e secundárias em um sistema contínuo;
4. Relacionamento do sistema de ensino superior e do planejamento com as necessidades econômicas e sociais do Brasil;
5. Melhoria do calibre da mão de obra por meio do alcance de 100% de alfabetização e aprimoramento da formação profissional para a população com menos de 30 anos de idade⁶⁷ (USAID/B. Current Strategy. 1969, p. 64).

Outra medida emergente para a USAID/B era conseguir, em parceria com o governo brasileiro, implementar a substituição dos ginásios “especializados” para um modelo de “ginásio orientado para o trabalho”, uma vez que implicaria maior “economy operation”⁶⁸ – economia operacional; uso eficaz do corpo docente; perspectiva mais ampla e um programa educacional mais realista para todas as crianças, além de promover o desenvolvimento de atitudes mais realistas em relação ao “*value of technical education*”⁶⁹ (valor da educação técnica) em comparação com a educação acadêmica para um país em desenvolvimento. A agência considerava a educação como

⁶⁷ Universal elementary education for all children above 7 years of age; 2. Transformation of secondary schools into “work oriented” institutions designed to meet development needs; 3. Integration of elementary and secondary schools into one continuous system; 4. Relating the higher education system and planning to Brazil's economic and social requirements; 5. Improved caliber of Manpower through achievement of 100% literacy and improved vocational training for the population under 30 years of age.

⁶⁸ Ibidem, p. 64.

⁶⁹ USAID/B, 1967, p. 5.

a mais relevante fonte de recursos ao desenvolvimento dos setores produtivos brasileiros, notadamente industrial, comercial e agrícola.

Ademais, no que era inerente ao ensino superior, a “operação produtividade”⁷⁰ – prevista originalmente no plano trienal – tinha como metas diminuir a suposta ociosidade existente nas universidades, melhorando a utilização desses espaços e contando com a participação dos professores da rede; reorganizar a oferta e duração dos cursos técnicos para estudantes que completaram o ensino secundário e ampliar sua duração de um para três anos; tratar como prioritários os cursos de saúde, tecnologia, Agricultura e Pesca e Pedagogia. Na observação do órgão, a expansão da pós-graduação seria essencial para atender às necessidades recuperativas do sistema educacional e atender às demandas de mão de obra nacional, social e econômica. Essas limitações também foram reconhecidas e estavam contempladas no plano setorial elaborado pelas entidades parceiras. A análise feita pela USAID/B, em 1972, estava centrada nos problemas que ainda precisavam ser resolvidos.

Para tanto, desde 1968, o governo brasileiro já contava com a estrutura do Instituto Nacional de Desenvolvimento e Educacional e Pesquisa (INDEP), que previa uma dotação orçamentária adequada às demandas concretas do ensino superior, acompanhado da reforma universitária e do decreto nº 63.343, de 1º de Outubro de 1968 consignados no mesmo ano, que significaram para a USAID/B a possibilidade de adequar à educação realidade produtiva brasileira.

No que era inerente à força produtiva, a medida adotada foi a “Operação Escola”, cujo objetivo era atingir o nível máximo de alfabetização de jovens e adultos com idades entre 15 e 30 anos das capitais brasileiras. Como já supracitadas, essas ações, em tese, possibilitariam o Brasil ocupar seu lugar entre as sociedades mais desenvolvidas do mundo, segundo a USAID/B. Não obstante, era imprescindível que o governo brasileiro priorizasse as medidas prescritas pela agência a fim de combater a grave arritmia entre a demanda do setor econômico brasileiro e a geração de mão de obra qualificada pelo sistema de ensino, uma vez que tanto a entrada desta importante fonte de recurso quanto sua saída para atuar no setor produtivo eram obstáculos ao fluxo ideal a ser alcançado, na avaliação da agência. As estratégias definidas pela USAID/B foram as seguintes:

⁷⁰ USAID/B. 1969, p. 53. Vide Anexo S.

Em termos do programa de educação global no Brasil, a USAID considera as seguintes táticas como elementos integrantes para levar adiante os objetivos estratégicos: (1) estimular a reforma da política educacional brasileira, estrutura e administração, juntamente com o treinamento da formação dos recursos humanos essenciais para liderança, para que o sistema possa utilizar de forma mais eficiente o investimento de recursos externos e nacionais; (2) complementar os recursos financeiros brasileiros direcionados ao investimento em educação nos segmentos nos níveis e nos locais que trariam maiores dividendos em termos de melhoria; e (3) apoiar o processo de construção de instituições na educação levando a uma produção mais produtiva do sistema em uma base auto-regenerativa⁷¹.(USAID/B, Current Strategy. 1969, p. 64).

Essas tratativas adotadas pelo governo, que previam modernizar sua estrutura interna e coordenar a utilização dos recursos para a educação, contavam com a ativa participação de doadores estrangeiros, especialmente da USAID, bem como de prestação de assistência técnica a fim de aumentar, segundo defende o relatório, a eficiência dos investimentos que eram feitos em todos os níveis, formais e informais, do sistema educacional brasileiro. Essas medidas eram urgentes e inadiáveis, segundo a agência, porque tinham como alvo consolidar um ambiente mais favorável à captação de investimentos estrangeiros (capital externo) visando adequar o potencial produtivo da educação – na condição de potencial ativo – ao setor econômico.

Desse cenário derivam outros problemas mais graves da educação brasileira, segundo reforça o relatório. A educação secundária seguia como principal entrave ao desenvolvimento do país, visto que permanecia desalinhada com o setor produtivo. A modalidade de vocação profissional, embora conseguisse garantir apoio financeiro (por meio de esquemas de impostos sobre salários) e contasse com proteção política e popularidade, não atendia satisfatoriamente as demandas do mercado de trabalho ao qual deveria “to serve” – servir. (USAID/B, 1967, p. 49).

Outrossim, na percepção da USAID/B, o ensino brasileiro era direcionado à memorização mecânica de conteúdos e o material didático utilizado era distante da realidade. O relatório aponta que, em parte, isso decorria de um grande número de professores com baixa qualificação profissional e da redução do tempo do aluno na escola para três ou quatro horas diárias.

⁷¹In terms of the global education program in Brazil, USAID considers the following tactics as integral elements in carrying forward strategic objectives: (1) stimulate reform of Brazilian educational policy, structure and administration, together with the training of the training the human resources essential for leadership, so that the system may more efficiently utilize the investment of external and national resources; (2) supplement Brazilian financial resources directed toward investment in education in the segments at the levels and the places which would provide greatest dividend in terms of improvement; and (3) support the institution building process within education leading to a more productive output of the system on a self-regenerating basis.

Esse cenário, considerado em sua amplitude pela USAID/B, denotava que esses apontamentos geravam uma relação de causalidade, no sentido de que a oferta de uma educação sem relação direta com a vida dos alunos era causadora das altas taxas de reprovação e abandono. No que dizia respeito à Educação Secundária, a questão central girava em torno do fato de que cerca de 75% das matrículas das escolas secundárias concentravam-se no “academic type” – tipo acadêmico, estruturado, em linhas gerais, para preparar os alunos para ingressar na universidade.

No entendimento da agência, a escola ginásial orientada para o trabalho e o currículo estruturado a partir dos eixos que foram apresentados anteriormente seriam capazes de materializar “*a desirable development which should be implemented rapidly*”⁷², construindo uma base ideológica e consensual de crescente aceitação em torno do ensino técnico como produto legítimo de modernização e desenvolvimento do sistema educacional brasileiro.

Outro problema em torno da leitura quantitativa feita pela agência identificou que a proporção do número necessário de força de trabalho para agilizar o processo de desenvolvimento estava aquém do ideal. Um fator contributivo é que pouco mais de 33% dos que se inscreveram no primeiro ano do ginásio permanecem para concluir o último ano do colegial. Segundo o órgão, esse quadro representava uma perda, ou, na melhor das hipóteses, um subdesenvolvimento do potencial de mão de obra profissional e técnica de nível médio “desperdiçada nesta fonte”, conforme afirma o relatório.

Na perspectiva da USAID\B, a resolução definitiva deste padrão de “abandono escolar” promoveria uma imediata triplicação do potencial de aproveitamento dessa fonte de produção de força de trabalho que é a educação⁷³. Esse quadro denotava para a USAID/B um fator crítico a mais, quando observada a maneira pela qual o “fornecimento adicional de força de trabalho” poderia ser obtido com a ampliação do sistema secundário, tendo em vista que a taxa de matrícula dos jovens com idade entre 12 e 18 anos girava em torno de 18%.

As deficiências no nível secundário (aproximadamente do ensino fundamental até o ensino médio) restringem as oportunidades educacionais, limitam o sistema neste momento. Em 1967, 31,9% dos 3.972 municípios brasileiros não possuíam nenhuma unidade de ensino médio. Dois terços das escolas, que acomodam metade dos alunos desse nível, são de administração privada e cobram uma taxa de matrícula que reduz severamente as oportunidades de matrícula.

⁷² USAID/B, 1967, p.12.

⁷³ “If the problems creating this drop out pattern could be solved, an immediate tripling of the essential manpower supplied by this source could be achieved” (USAID, p.13).

A escola pública para responder às pressões da população deve funcionar em dois ou muitas vezes três turnos diários, mas, mesmo assim, não consegue aceitar um grande número de candidatos. O currículo da escola secundária é inadequado à situação local e às necessidades individuais dos alunos; a formação profissional e de aprendizagem não são suficientemente relacionadas ou responsivas à demanda de mão de obra industrial emergente do Brasil⁷⁴ (...). O gargalo no sistema educacional brasileiro em termos de oferta de educação pública gratuita foi e continua sendo mais no ensino médio. Esse fenômeno tem prejudicado um pouco a capacidade do Brasil de produzir os números e os tipos de mão de obra qualificada de nível médio necessários para atender às suas necessidades de desenvolvimento. O ensino médio não apenas tem sido tradicionalmente limitado a uma certa elite socioeconômica, mas também tem sido severamente limitado geograficamente, favorecendo o Sul do Brasil mais desenvolvido e mais urbanizado⁷⁵ (USAID/B, 1969, p. 12-20).

Uma dessas iniciativas que vislumbravam dirimir esses problemas, que contou com a cooperação direta da USAID/B, foi a constituição da Equipe de Planejamento do Ensino Médio – EPEM. Parceria que consistiu em planejamento infraestrutural e assistência técnica, segundo aponta o relatório. Outra que mereceu destaque foi a já citada *operação produtividade*, que envolvia reorganizar a oferta de cursos técnicos e redirecionar alguns cursos, do âmbito universitário, como sendo prioridades. No que diz respeito à alfabetização de adultos e treinamento vocacional, destacou-se o Movimento Brasileiro de Alfabetização-MOBRAAL. Dentro do qual a *operação escola* promovia alfabetização de jovens e adultos.

A agência, por seu turno, frisou a importância desse projeto para o futuro do sistema produtivo brasileiro. Em relação ao ensino vocacional e industrial, o plano era equipar as escolas técnicas e de aprendizes, promovendo treinamento de professores e empreender uma intensa preparação de força de trabalho qualificada.

⁷⁴ Deficiencies at the secondary level (approximately junior high school through high school) restrict educational opportunity, limit the system at this time. In 1967, 31.9% of Brazil's 3.972 municipalities had no secondary education facilities at all. Two-thirds of the schools, accommodating one-half of the students at this level, are privately operated and charge a tuition fee which severely curtails enrollment opportunities. The public school in responding to population pressures must operate two or often three shifts daily, but, even so, are not able to accept a large number of applicants. The secondary school curriculum is inappropriate to the local situation and individual students' needs; vocational and apprenticeship training are not sufficiently related or responsive to Brazil's emerging industrial manpower demand, yet in some areas these facilities are under-utilized. Vide Anexo T.

⁷⁵The bottleneck within the Brazilian educational system in terms of the provision of free public education has been and remains more at the secondary school level. This phenomenon has somewhat hampered Brazil's capability to produce the numbers and types of skilled middle-level manpower required to meet its development needs. Not only has secondary education traditionally been limited to a certain socio-economic elite, but it has also been severely limited geographically favoring the more developed South of Brazil and the more urbanized.

5. Adult Literacy and Vocational Training

Within the "Operação Escola" there is a provision for the development of a functional adult literacy program (MOBRAL) to eradicate illiteracy in the 15-30 year age group in the capital cities. Funds for this program are to come from lottery and special tax stamps, but details of this funding have not yet been released nor has a staff been selected for MOBRAL.

Arquivo Pessoal.

Fonte: National Archives Catalog - EUA

Crítica aos Militares.

Outro ponto relevante, dizia respeito ao currículo da educação secundária. Segundo a agência, desde a consignação da LDB, além de uma flexibilidade maior na adoção de eixos de saberes de acordo com a realidade da escola, não deixava de atender a uma base comum, contando ainda com suas modalidades industrial, agrícola, comercial, de caráter mais prescritivo. Nessa esteira, desde 1967 que a agência defendia a concretização de uma reforma geral no currículo – que devia ser feita em todos os níveis e tipos escolares –, visando a construção de uma estrutura curricular de natureza mais técnica.

Esse tipo de reforma ensejaria eliminar o tradicional preconceito contra a educação técnica e, ao fazê-lo, “*poderia ajudar a criar um grande aumento da produção de pessoal técnico de nível médio*”⁷⁶ (p. 18). No que era inerente ao cenário geral de assistência externa, entre projetos e propostas, incluindo agências internacionais, a USAID fez um levantamento sistemático acerca de todas as entidades estrangeiras que concediam empréstimos ao governo brasileiro⁷⁷.

⁷⁶“Could help create a great increase in the production of middle level technical personnel”. USAID, 1967, p. 18. Vide Anexo U.

⁷⁷In connection with our education survey could we please be provided with the following information: 1. A listing of all ongoing external education assistance to Brazil by donors including information indicating the amount, type and/or level of educational activity supported. A listing of all external education assistance to Brazil by donors from 1960 through 1970 including information indicating the amount, type and/or level of educational activity supported. The list of donors above should include the following organizations: (1) US Government Agencies; (2) US Private Foundations; (3) International Lending Institutions; (4) Multilateral Organizations (such as the UNDP, UNESCO etc); (5) Other Countries. 2. In an annex to the FY 1971 Country Field Submission (CFS), it was stated that USAID/HRO had as part of its research and evaluation program contracted for a study concerning external assistance. Could we please be provided with a copy of this study? Vide Anexo V.

Em conexão com nossa pesquisa educacional, gostaríamos de receber as seguintes informações: 1. Uma lista de toda a assistência externa em andamento para a educação no Brasil, por doador, incluindo informações que indiquem o valor, tipo e/ou nível de atividade educacional apoiada. Uma lista de toda a assistência externa à educação no Brasil, por doador, de 1960 a 1970, incluindo informações que indiquem o valor, tipo e/ou nível de atividade educacional apoiada. A lista de doadores acima deve incluir as seguintes organizações: (1) Agências do Governo dos Estados Unidos; (2) Fundações Privadas dos Estados Unidos; (3) Instituições Internacionais de Empréstimos; (4) Organizações Multilaterais (como o PNUD, a UNESCO, etc.); (5) Outros Países. 2. Em um anexo à Submissão de Campo do País (SCP) para o ano fiscal de 1971, foi mencionado que a USAID/HRO, como parte de seu programa de pesquisa e avaliação, contratou um estudo sobre assistência externa. Seria possível fornecer uma cópia desse estudo? GOVERNMENT, United States. Memorandum. Request for information and data in connection with GAO survey on education. 1971, p. 1).

A maior quantidade de empréstimo de entidade multilateral fora proveniente do BIRD, que concedeu, em 1967, ao governo brasileiro, 3 milhões de dólares para expansão e modernização técnica das escolas secundárias e 25 milhões para expansão das universidades, especialmente ligados aos setores de tecnologia e ciências agrícolas.

As Nações Unidas, através de seu Programa de Desenvolvimento - UNDP, planejavam continuar oferecendo serviço técnico de 1969 até 1972, com uma média anual de 800 mil dólares, o que incluía treinamento de mão de obra em vários campos, dentre os quais estavam educação primária, agrícola, de jovens e adultos. Além disso, várias agências especializadas comprometeram-se a destinar mais de 1 milhão pra educação agrícola e pesquisas da Universidade de Santa Maria, no Rio Grande do Sul; 6 milhões e duzentos ao programa de educação para os estados de Minas Gerais, Bahia e Pernambuco; mais de um milhão para a Universidade da Bahia; quase um milhão e meio para a Universidade de Brasília; aproximadamente um milhão e meio para as escolas normais da região amazônica e mais de um milhão e meio para programas de alfabetização, treinamento de professores, educação de jovens e adultos e pesquisas.

Até 1969, a UNDP também considerou a proposta da Organização Internacional do Trabalho (OIT/ILO) para contribuir com quase um milhão e meio, por um período de quatro anos, com o intento de assistir na criação e desenvolvimento de um Centro Nacional de Educação Vocacional e Técnica, com previsão de duração de 5 anos e com custos de mais de 3 milhões para expansão da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais

Ainda sobre financiamentos, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) estava providenciando um empréstimo de 14 milhões, para os anos de 1970 até 1972, visando a construção de ginásios orientadores para o trabalho e melhoria das escolas agrícolas e industriais. A Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1968, estabeleceu um convênio com a Universidade de Santa Maria no valor de mais de 700 mil, buscando promover a pesquisa em educação e treinar professores da graduação. Outro ponto importante foram os programas privados e bilaterais. O setor privado e instituições bilaterais, sobretudo da Europa, com presenças mais marcantes da Alemanha e França, estabeleceram convênios com as Universidades do Sul do Brasil, que previam equipar laboratórios e prestação de assistência técnica.

Dos EUA, finalmente, segundo o relatório, as duas principais fundações tomaram iniciativas nessa direção. A Fundação Ford e Rockefeller. A primeira, entre 1967 e 1970, concentrou, anualmente, cerca de 1 milhão e quinhentos mil cruzeiros nos setores agrícola e nas ciências sociais. A última contribuiu com mais de 300 mil para pesquisa e treinamento nos campos da ciências, medicina e agricultura.

O lado cumulativo e potencial de empréstimos no setor da educação trouxeram consigo um imperativo, na avaliação da USAID/B: a criação obrigatória de um centro de coordenação. A agência, considerando que esse cenário limitava a infraestrutura brasileira e impedia uma eficiente e adequada implementação de projetos de empréstimo, decidiu, na sua condição de coatora, contratar um estudo capaz de fornecer um levantamento completo dessas informações. Ademais, a entidade iniciou reuniões periódicas com outras grandes instituições de assistência à educação, visando estabelecer uma diretriz que servisse de suporte logístico para elas.

O tamanho cumulativo e o potencial impacto de todos esses investimentos na educação brasileira tornam a coordenação um imperativo tanto para o Governo quanto para as agências externas. Isso ocorre especialmente com a limitada infraestrutura brasileira para planejar e implementar adequadamente os projetos de investimento. A USAID, como parte de seu programa de pesquisa e avaliação, contratou um estudo deste insumo para que em breve nossa informação nesta área seja mais completa. Além disso, já foram iniciadas reuniões periódicas com outras grandes entidades de assistência à educação⁷⁸ (USAID/B, Multilareal Agencies. Coordination. 1969, p. 63).

Essa modernização era urgente e inadiável, segundo a USAID/B, porque tinha como alvo consolidar um ambiente mais favorável à captação de investimentos estrangeiros (capital externo) visando adequar o potencial produtivo da educação – na condição de ativo – ao setor econômico.

Essas tratativas adotadas pelo governo, que previam modernizar sua estrutura interna e coordenar a utilização dos recursos para a educação, contavam com a ativa participação de doadores estrangeiros, especialmente do órgão em análise, bem como de prestação de assistência técnica a fim de aumentar, segundo defende o relatório, a eficiência dos investimentos que eram feitos em todos os níveis, formais e informais, do sistema educacional brasileiro.

Nessa direção, é necessário colocar em perspectiva também os instrumentos a partir dos quais esse cenário tomou forma. Tomando como base os memorandos nº 1, de 1969, de janeiro até junho, pode-se analisar mais precisamente quais aspectos do relatório – produzido em agosto – ensejam uma visão estrutural da percepção da USAID/B em relação ao cenário educacional brasileiro.

O memorando⁷⁹ de 3 de janeiro de 1969, advindo do Comitê de Empréstimo da Educação Secundária, que costurou um acordo que, segundo o Diário Oficial da União-DOU do dia 16 de dezembro de 1969, página 46, estabeleceu que a USAID custearia 50% do investimento total do programa PREMEX, com dotação orçamentária máxima de 32 milhões de cruzeiros. Esse documento, encaminhado a Fred Levy, cujo assunto principal fora o Decreto nº 63.914, de 26 de Dezembro de 1968, que daria suporte legal ao acordo envolvendo esse programa e apresentara uma série de informações relevantes que ajudam a entender a formação dessa estrutura.

Comentário: em todas as nossas negociações sobre este decreto, os representantes da USAID se preocuparam principalmente com o estabelecimento de um mecanismo administrativo capaz de lidar eficaz e eficientemente com os problemas incomensuráveis e incalculáveis que certamente surgirão neste programa maciço e complexo. Isso requer, a nosso ver, que a responsabilidade por muitas decisões políticas importantes seja deixada a um grupo de administradores de alto nível suficientemente livres dos atrasos burocráticos morais para poder medir o avanço contínuo do programa⁸⁰.

Em anexo, havia uma tradução livre do decreto que estabeleceu a Comissão, posteriormente assinada pelo Presidente Costa e Silva em 26 de dezembro de 1969, mas que já havia sido apreciada pela a USAID.

⁷⁸The cumulative size and potential impact of all these investments in Brazilian education make coordination an imperative both for GOB and the external agencies. This is especially so with the limited Brazilian infrastructure to adequately plan and implement investment projects. USAID, as part of its research and evaluation program has contracted a study of this input so that shortly our information in this area should be more thorough. In addition, periodic meetings with other major education assistance entities have now been initiated. The GOB is also focusing on this matter and various mechanisms for coordination of assistance are now evolving.

⁷⁹ Vide anexo W.

A minuta definitiva do decreto, recuperada nas negociações do governo sobre os termos de 12 de dezembro, foi apresentada naquela noite ao Ministro da Educação.

Foi revelado pelo memorando que antes da data da assinatura do presidente, o decreto sofreu revisões importantes, ao que tudo indicava, diretamente do ministro Tarso Dutra. Essas revisões foram feitas sem o conhecimento ou conselho de seu superior imediato – o Presidente – ou da USAID, nem do governo do próprio Brasil. Por volta de julho, representantes da agência fizeram sugestões e encaminharam diretamente ao Presidente. As mudanças mais significativas feitas mediante o acordo foram as seguintes: Foi reivindicado pela agência o cumprimento do acordo previamente especificado que determinava que a comissão seria composta por 3 representantes do MEC (Dois dos quais seriam membros da EPEM), 2 Representantes do Ministério do Planejamento (um do COCAP) e um representante do Ministério da Fazenda.

No decreto assinado, todas as seis nomeações deveriam ser feitas pelo Ministro da Educação (artigo 3.º). O parágrafo de modificação, no entanto, aparentemente ensejava solicitar representação externa. Nas versões anteriores, segundo relata o memorando, a comissão recebeu atribuição de negociar e assinar o acordo com os estados. Nos termos do artigo 6º da versão assinada, a Comissão tinha competência apenas para a elaboração de minuta de acordo que deveria ser encaminhada para aprovação do Ministério da Educação e pelos Governadores do Estado (artigo 13º). A USAID afirma que implicitamente as negociações eram realizadas no âmbito das competências dos estados.

A versão final, publicada no Diário Oficial da União - Seção 1 - 27/12/1968, Página 11204, de fato apresentou artigos específicos que tratavam de participação de parceria externa. O art. 2º, por exemplo, afirmava que o PREMEM contaria, além de recursos federais e estaduais, uma previsão extraorçamentária de fontes – não especificadas – internas e externas. Previsão que permitiu a participação da USAID como principal concessora de empréstimos ao governo brasileiro nesse contexto.

Nesse caminho, a responsabilidade por muitas decisões políticas importantes deveria ser atribuída a um grupo de alto nível técnico. Dessa forma, seria possível assegurar o movimento contínuo de avanço do programa.

⁸⁰Comment: in all our negotiating over this decree, the USAID representatives have been primarily concerned that an administrative mechanism be established capable of coping effectively and efficiently with the incommensurable and unforeseeable problems that are certain to arise in this massive and complex program. This requires, in our judgment, that the responsibility for many important policy decisions be left to a group of high-level administrators sufficiently free from the moral bureaucratic delays to be able to measure the continuous forward motion of the program.

Para fins de compreensão, a preocupação sinalizada pela USAID em relação à formação da Comissão de Administração, expressa no caput do art. 6º, reside no fato de que ela foi a responsável pela alocação das verbas destinadas ao programa, proveniente das receitas internas ou empréstimos. Ou seja: a Comissão Administrativa concentrava o poder de aplicação dos recursos do PREMEM para as unidades executoras, mediante um plano preestabelecido. Isto pode explicar, parcialmente, a pressão que a USAID fez para ocupar uma vaga na Comissão, que era indicada exclusivamente pelo Presidente da República.

Além disso, a comissão deveria ter à sua disposição uma equipe altamente competente, em tempo integral, fornecendo conhecimentos técnicos e administrativos, e os serviços de uma empresa competente de engenheiros encarregados de estabelecer as normas para a construção e supervisionar sua implementação. Tudo isso foi, segundo consta, provisionado pela própria USAID, após negociações junto ao governo brasileiro, incluindo a criação do decreto.

Por último, havia necessidade de examinar o efeito de dois outros decretos recentes sobre o programa. Um deles era o decreto que utilizava a gratuidade sobre o emprego federal e como isso afetava a atuação da Comissão. A outra era a lacuna nas transferências federais para as parcelas do Fundo de Participação e como isso afetava a capacidade de os Estados financiarem o programa sob o arranjo de divisão de responsabilidades. A conclusão a que a agência chegou foi que os decretos publicados deveriam ser reexaminados, visto que a USAID apoiava que a competência de indicar a Comissão fosse do Ministro da Educação.

No dia 25 de junho de 1969⁸¹, no memorando de Mr. William A. Millis para Walter Anderson, o assunto permanecia o curso de ação para empréstimo para a educação secundária direcionado ao PREMEM. A USAID alegava olhar adiante em relação à negociação sobre o empréstimo para a educação secundária e, por consequência, queria deixar expresso ao governo brasileiro que havia algumas questões que precisavam ser solucionadas. A preocupação era relativa ao estado dos termos do empréstimo, bem como à estrutura organizacional prevista para implementação do programa educacional em tela.

A USAID afirmava ser preocupante reconhecer que um programa só podia ser tão bem-sucedido quanto o seu projeto administrativo permitisse.

⁸¹ Vide Anexo X.

A agência possuía um dossiê contendo uma base de informações que colocava as tratativas como altamente desfavoráveis para lançar o empréstimo do setor de educação secundária, nos moldes definidos pelo governo. Os pontos específicos haviam sido apresentados na análise do memorando do dia 3 de janeiro, onde as preocupações com essa concessão de empréstimo já se faziam presentes. Assim, para que houvesse avanço do mecanismo administrativo proposto, a agência acreditava ser necessário reformar aspectos do PREMEM. Segundo o memorando, ela entendia que, obviamente, seria uma tarefa difícil em face do avanço dos termos que já estavam encaminhados para aprovação, porém o assunto não poderia ser deixado de lado e a entidade foi categórica ao afirmar que, se o governo brasileiro quisesse ter esperança de que o programa avançaria, as sugestões e reformas deveriam ser implementadas.

Consta no memorando os elementos educacionais do empréstimo que ainda estavam diferidos desde as últimas tratativas. Por exemplo, não haviam acordado sobre modelo curricular ou sobre programas de formação de professores para todas as áreas do currículo e da administração nem mesmo sobre as disposições para incorporação de um componente de materiais instrucionais (livros).

A USAID ressaltou, ainda, que as tratativas para definir a propositura do Decreto estavam há mais de um ano interditadas, mesmo depois de o empréstimo ter sido autorizado. Nesse contexto, assevera o relatório que o Ministério da Educação parecia estar em estado letárgico em sua abordagem ao Decreto e às condições precedentes ao acordo final e assinatura do empréstimo; que a Comissão Nacional, embora interposta e reunida, precisava de suporte estrutural e autonomia para o desenvolvimento de um programa de ação; que a EPEM não compreendia a grande quantidade de trabalho detalhado que deveria ser feito por ambos e pelos Estados antes que o dinheiro começasse a fluir e que os Estados Unidos desenvolveram uma atitude de resignação e acreditavam, erroneamente, que sua maior contribuição para o planejamento foi concluída quando, na verdade, mal havia começado.

A USAID atribui esse cenário, ainda, ao fato de não ter deixado expressos os detalhes de suas próprias expectativas. Ou seja: o que seria um programa satisfatório de empréstimos para a agência? Uma das preocupações expostas por ela dizia respeito ao aumento de 2% ao ano no orçamento ou despesas educacionais incluídas.

A USAID insistiu que alguns dos 40% do aumento de 2% ao ano fossem usados para diferenciações nos salários e orçamentos dos professores, incluindo despesas por aluno com manutenção de estruturas, equipamentos, suprimentos, material de instrução, biblioteca, materiais, livros didáticos, etc. E reforçou, ainda, a necessidade de previsão taxativa de como seriam gastos os dólares de treinamento dos participantes (\$ 420.000), por quem e sob a responsabilidade de quem.

Estas eram consideradas apenas algumas das áreas de preocupação do setor de empréstimos. Áreas que deveriam ser organizadas e sobre as quais ações deveriam ser iniciadas pelos Estados, Comissão Nacional, EPEM e a USAID. Nesse caminho, todas as partes interessadas poderiam ter uma perspectiva clara da multiplicidade de atribuições e antes que os empréstimos fossem autorizados.

A USAID sugeriu a redefinição e revitalização do programa. O interlocutor dela com o governo brasileiro assegurou que haveria uma definição em relação às instituições educacionais autorizadas a participar e integrar o programa. O compromisso firmado para resolver essas questões tinha um marco temporal: o término da XV Conferência Nacional de Educação, em São Paulo, no dia 30 de junho, demarcou o início da atuação de Clayton Sealy na direção de levar as sugestões do órgão internacional ao governo. Além disso, ele planejava trabalhar em estreita colaboração com M. Brown e J. King da Allied Initiatives for Community Development (AICD) no desenvolvimento de uma parte do projeto.

Noutro memorando, o de número 5, que fez referência a 25 junho de 1969⁸², o assunto girava em torno desses 4 acordos assinados entre a USAID e o MEC. Foi relatado que todos os Estados tiveram a aprovação do PREMEM e de que seu currículo básico (apresentado nos Planos dos Estados) atendia às Diretrizes do Ginásio Polivalente, antes da assinatura do Acordo de Empréstimo, prevista para o 13 de novembro de 1969. As Diretrizes Polivalentes foram anexadas ao memorando, Anexo II do Acordo MEC/Estado. Foram estabelecidos programas de formação de professores para todas as áreas do currículo e da administração; Cursos completos para todas as áreas de formação de professores/ administradores, elaborados pela EPEM/ PREMEM/ Universidades e aprovados pelo Conselho Federal de Educação.

Antes do início dos cursos de formação nas respectivas instituições de formação, deveria ser aprovado o F.C.E. como um requisito legal. Foram costurados arranjos entre MEC /Estado/ Universidade para providenciar o fornecimento de professores.

⁸² Vide Anexo Y.

Todas as partes acima seriam signatárias dos Contratos de Treinamento e cada contrato estabelecia não só o número de professores a formar e os custos orçamentais, mas também os procedimentos e responsabilidades de recrutamento; seleção; metodologia a ser utilizada; aprovação do trabalho do curso; contrato de aluno para lecionar no Ginásio Polivalente; e o acordo da Secretaria de Estado para contratar o aluno após a conclusão do curso.

A cópia do Contrato Modelo preparada em inglês fora anexada ao memorando. Documento presente no Ofício 1494/70 data 11 de novembro de 1970. Provisão para incorporação de componente de materiais didáticos (livros) tinha como fonte de receita Cr\$4.500.000 dos fundos do SUBIN para serem usados em livros e materiais da biblioteca. Esperava-se que o MEC fornecesse dinheiro para organizar a cooperação dos livros didáticos dos alunos em cada uma das 137 escolas das fases 1 e 2. O Empréstimo para Educação nº 2 tendo como componente o material didático, parte do qual seria usado como dinheiro para cooperativas de livros didáticos de estudantes para as escolas restantes da Fase 3 e 4 do Empréstimo nº 1. Os materiais básicos A-V seriam fornecidos nas listas de equipamentos escolares financiados pelo MEC.

Os itens orçamentários incluídos nos orçamentos de funcionamento Estadual/Municipal de cada Ginásio Polivalente teriam a finalidade de: aquisição, reparo e reposição de materiais de Biblioteca. Aquisição, reparo, substituição de equipamentos didáticos e suprimentos. Apoio a cooperativas de livros didáticos, incluindo o custo de textos básicos para crianças das camadas populares.

Os demais arquivos avançam no tempo, até 1971, e dizem respeito, sobretudo, aos aspectos estruturais do PREMEM: funcionários da USAID atuando no programa; Carga horária e tempo dedicado ao projeto; Formação, experiência e carreira; Aspectos quantitativos e curriculares. O tópico relacionado ao financiamento apresenta expressamente novidades importantes, quando comparado aos relatórios anteriores. A USAID enfatizou a participação de múltiplos atores no financiamento do sistema educacional brasileiro, dentre os quais se destacava o setor privado. Os investimentos eram aplicados diretamente, em todos os níveis, e transferidos em duas modalidades distintas, segundo aponta o relatório: “earmarked” e “unearmarked” (p.5), ou seja: com a fonte de receita expressamente marcada/identificada ou não marcada/não identificada

O relatório assevera, ainda, que não havia dados quantificáveis disponíveis que pudessem servir para calcular com precisão a receita total destinada à educação formal e que a análise foi feita baseando-se numa estimativa otimista. Ainda sobre financiamentos, a USAID observou que havia uma volatilidade prejudicial ao desenvolvimento efetivo de programas educacionais. Em 1964, por exemplo, o investimento correspondia a mais de 44% do orçamento por ano fiscal da união. Em 1967, esse percentual caiu consideravelmente, não ultrapassando a marca de 33,5% do orçamento vinculado da união por ano fiscal. Outrossim, a participação de setores privados, em parceria com o público, aumentou de 2 para 3% no mesmo período, assim como o investimento total feito no setor privado saltou para 10%.

Não obstante, a USAID/B identificou, no curso dos relatórios produzidos sob a auditoria, que havia tamanha variedade de fontes de investimentos, multilaterais, bilaterais, públicas e privadas externas, que era extremamente difícil, ainda em 1969, precisar o valor real e determinar quais efetivamente foram direcionadas ao desenvolvimento da educação brasileira.

4.2 EXPANSÃO, DESENVOLVIMENTO E FINALIDADE DA EDUCAÇÃO

Um fator de extrema relevância que ganhou centralidade nos relatórios da USAID/B foi a finalidade da Educação: ela deveria figurar como uma das principais fontes de recursos para o desenvolvimento econômico do Brasil. A Agência entendia que poderia promover a expansão, orientar o desenvolvimento e prescrever o objetivo, em linhas gerais, para três setores do cenário educacional brasileiro: o estrutural, o financeiro e o produtivo. O recurso estrutural tinha relação direta com as reformas que, sob orientação do órgão, o governo brasileiro deveria implementar em caráter de prioridade. Dois poderiam ser os caminhos pelos quais a educação deveria ser reformada em sua finalidade: ampliação e preparar a estrutura material e pessoal para a verticalizar o fluxo e matrículas e conseqüente “formandos”, bem como reformar a legislação o mais rápido possível, em sentido amplo

Os relatórios apontam esse roteiro como interdependente. A reestruturação do sistema educacional dependia, consideravelmente, da capacidade de financiamento do governo e da USAID, bem como das mudanças na legislação, que implicaria, segundo estudos técnicos apresentados pela Agência ao governo brasileiro, aceleração do fluxo de formação de mão de obra minimamente qualificada para atuar no setor produtivo, resultando, por consequência, na consolidação de um sentido teleológico da educação na direção do desenvolvimento econômico projetado para gerar resultados nos anos subsequentes.

Vale destacar duas dinâmicas importantes que emergem desse cenário, para além de uma conjuntura de oportunidades de investimento, colaboração e assistência técnica que favoreceu diretamente o Governo e a USAID, os relatórios reforçam que a situação precária da estrutura material e pessoal da educação brasileira – que tinha influência direta sobre os níveis quantitativos e qualitativos das forças produtivas capazes de acompanhar o desenvolvimento econômico, segundo defendia a Agência – de 1967 até 1972 não sofreu alterações significativas, mesmo diante dos vultosos investimentos e atuação colaborativa para promover a expansão do sistema educacional.

De 1967 até 1969 os relatos defendiam que, no futuro próximo, a adoção das diretrizes formuladas pela Agência e implementadas pelo governo brasileiro deveria gerar os efeitos esperados e transformar positivamente o cenário educacional. Não obstante, os relatórios de 1970 até 1972 atestam que a estrutura material e pessoal da educação brasileira permanecia distante do necessário à promoção dessas mudanças estruturais anunciadas pelo órgão nos anos anteriores.

A avaliação mais geral, a USAID/B pontuou, numa posição de otimismo ensaiada em 1968, que o cenário educacional brasileiro deveria passar, nos anos subsequentes, por mudanças essenciais: “é seguro concluir (...)Brasil deve, num futuro próximo, expandir drasticamente e desenvolver projetos educacionais que o posicionam entre as nações mais desenvolvidas do mundo”⁸³.

Porém, o depoimento da agência acerca da realidade educacional em 1972 era que: “o sistema, até o presente, continua caracterizado por muitas deficiências.

⁸³ It is safe to conclude (...) Brazil must, in the near future, drastically expand and improve its educational programs if it is to take a place among the developed nations of the world. RELATÓRIO, USAID. Sector Analysis. 1968, p. 5.

Há limitações na quantidade, acessibilidade e qualidade da educação que ameaçam atrasar o desenvolvimento social, econômico e político geral do país⁸⁴.

Em outros termos: o governo alardeava investimentos volumosos e parceria com entidades internacionais, assim como propagandeava as “reformas universitária e do ensino médio”, ao passo que a auditoria pela qual a USAID passava revelara que os problemas estruturais seguiam praticamente inalterados. Reformas que foram destaque nos relatórios demonstraram que a USAID atuou como consultora do governo durante a construção das duas propostas legislativas, mas, segundo a análise feita em 1972, os resultados gerados não se compatibilizaram com a previsão positiva feita nos anos anteriores.

A USAID atuou também através do Escritório de Pesquisa e Desenvolvimento Agrícola, mediante o qual celebrou acordos de assistência técnica, em forma de empréstimos, entre quatro universidades dos EUA e do Brasil no valor de mais de 2 milhões de dólares. Os esforços concentrados no ensino superior tinham como objetivo promover o caráter técnico das universidades, especialmente do sul do país, em níveis de graduação e pós-graduação, visando, segundo aponta o relatório, atingir a modernização necessária à produção de mão de obra qualificada para o setor econômico.

O relatório do mês de outubro reproduz exatamente o mesmo texto introdutório do produzido em março, afirmando que as limitações quantitativas e qualitativas da educação permanecem um impedimento ao desenvolvimento social, econômico e político. O maior dos problemas ainda era a educação secundária e a necessidade de realizar ações capazes de providenciar força de trabalho para o desenvolvimento econômico do país, que até então era insuficiente. O currículo continuava inadequado e as escolas vocacionais e de treinamento não atendiam ao ritmo do setor industrial.

Com foco no setor industrial, o relatório afirma que uma das grandes contradições do Brasil era justamente concentrar forças na tentativa de se tornar um país altamente industrializado, porém não atentava para o grau relacional entre o preocupante número de iletrados como vetor de atraso desse projeto. A alfabetização, aponta a USAID, ficara praticamente condicionada a organizações privadas e religiosas.

⁸⁴The system, at present, is also characterized by many deficiencies. There are limitations on the quantity, accessibility, and quality of education which threaten to retard the country's overall social, economic and political development. USAID. Education Sector Analysis. Introduction. 1972, p. 1.

Um exemplo usado, mais uma vez, foi a Cruzada ABC, que contou com financiamento da USAID. Foi destacado, novamente, que as forças armadas continuavam restringindo seu projeto de alfabetização para os que já faziam parte da corporação e proibindo os iletrados de ingressarem no exército.

As escolas vocacionais, segundo o relatório, mantinham seu currículo desatualizado e desconectado com as reais necessidades do setor industrial. O SENAI, por exemplo, enfrentava esse mesmo desafio. O SENAC, além de ter problemas análogos, requereu à USAID assistência técnica, desde 1968, para implementar ações e reformas estruturais. Outras iniciativas mereceram destaque, como o PIPMO, criado pelo Decreto nº 53.324, de 18 de Dezembro de 1963, programa de intensificação de preparação de força de trabalho para a indústria. Segundo aponta o relatório, cerca de 240 mil trabalhadores foram formados em 1964, que seria uma quantia razoável para o sistema industrial à época. O problema, continua, segundo levantamento feito pelo “CINEFOR”, sendo de natureza organizacional, financeira e logística.

A USAID/B comprometeu-se a prestar assistência técnica a partir de 1971 no sentido de sanar esses problemas. O MEC, segundo o relatório, estendeu o projeto até o referido ano e pretendia treinar cerca de 492 mil estudantes em todos os níveis e setores, privilegiando os eixos industrial e comercial, até 1974. Esse número correspondia a quase a totalidade equivalente aos alunos matriculados nas escolas vocacionais. Sobre o ITV, projeto de escolarização através da rede televisiva, também apresentou algumas iniciativas novas, dentre as quais, através da mediação do IPEA, celebrou parceria com equipe técnica especializada da Universidade Estadual da Flórida no curso de implementação desse projeto.

A situação geral do sistema educacional brasileiro em 1969, demarcada pela análise da USAID/B, revelou a continuidade dos problemas organizacionais, financeiros e administrativos. A agência, não obstante, tinha a perspectiva de que a educação brasileira estava acordando para as reformas e modernização de seu sistema. Segundo o relatório, era consenso entre as forças políticas que a educação deveria ser reestruturada, visto que o Brasil tinha um potencial muito grande em face do resultado explosivo do crescimento populacional. As forças externas, as quais a USAID não especificou, agiam na direção de consolidar essas mudanças estruturais e substanciais fornecendo o suporte necessário.

O relatório ainda afirma que os decretos, publicados em 1969, eram fruto de estudos feitos por essas comissões. Tanto no governo Costa e Silva quanto no de Médici, havia um otimismo, segundo aponta a USAID/B, em relação à continuidade desse projeto de direcionar a educação ao setor produtivo. Nesse contexto, houve uma mudança da linha executiva superior do MEC, encabeçada por Jarbas Passarinho, a fim de dar outro perfil à pasta e adequá-la às demandas dos investidores internos e externos. Outras duas mudanças foram importantes e positivas para a USAID: o MOBREAL, que seria presidido pelo economista Mario Simonsen e as reformas do ensino primário e secundário estavam sob a liderança do padre José Vasconcellos.

O MEC passou a dar centralidade, segundo o relatório, a programas de assistência técnica através dos Estados, com previsão de alcançar mais de 400 municípios em todo país com o projeto PAC, Programa de Ação Concentrada, contando com recursos externos, aplicados em todos os níveis de ensino, que ficaram sob a coordenação do Brasil.

O memorando de 27 de novembro de 1970, endereçado ao coronel Mauro da Costa Rodrigues, remetido pelo Ministro ao Diretor interino William A. Ellis, tinha como assunto um pedido de liberação de verba junto a USAID, no valor de 4,5 milhões para o CETREMEC, feito no memorando nº 93, no dia 12 de novembro. Ellis afirmava concordar com a proposta de destinação de parte do montante para o CETREMEC. A USAID foi, noutro senso, assertiva no que se referia à priorização de destinação desse recurso ao treinamento e estruturação do pessoal do Ministério da Educação e Cultura. Ambos – coronel e diretor – tiveram uma conversa durante um almoço em Brasília, na qual debateram acerca da distribuição desse montante. Nesse sentido, a USAID sugeriu que o Coronel se dirigisse diretamente à SUBIN. Após a tramitação de praxe – que significava a aprovação do Ministério do Planejamento, o Ministro da Educação afirmou que assinaria a destinação desse recurso ao CETREMEC imediatamente.

O Memorando de 11 de dezembro de 1970, enviado para Erwin Clayton Seeley, do setor de empréstimos da USAID, versava sobre as atividades de treinamento de participantes do projeto, segundo consta no contrato celebrado 512-L-078. O empréstimo custou aproximadamente \$420.000 mil dólares e buscou dar assistência ao treinamento de participantes para apoiar o Programa Ginásio Polivalente. A USAID constatou que não houve distribuição arbitrária desse fundo, segundo a equipe de negociação do empréstimo. No entanto, o anexo do empréstimo distribuiu 2/3 (280.000) para o programa estadual participante e 1/3 (140.000) para os Programas Nacionais.

O empréstimo previa que as atividades de treinamento dos participantes seriam elaboradas em grupo ou individualmente e enfatizavam técnicas de gestão profissional, formação de professores e áreas relacionadas à administração educacional. Os participantes seriam selecionados a partir de agências educacionais federais e estaduais envolvidas no programa, bem como de Faculdades de Educação, Centros de Treinamento e outras instituições importantes para o desenvolvimento educacional do Brasil.

Embora originalmente previsto para ser incluído na primeira liberação de recursos para Treinamento e Assistência Técnica, a condição precedente relativa a um plano de treinamento de participante para este termo foi referendado a pedido do PREMEM. A USAID exigiu um plano de treinamento de participante global projetado e um plano específico, no recorte de 1971-72, como condição precedente para a liberação da segunda parte, visando assistência técnica de treinamento, de acordo com a Seção 3.04 (d) do Acordo de Empréstimo.

O PREMEM foi notificado de que não seria permitida a postergação dessa readmissão do participante. A carta de implementação nº 6 de Maio de 1970 definiu claramente as funções do PREMEM e da USAID no programa de treinamento de participantes, forneceu informações sobre o procedimento para processar os participantes, sugeriu requisitos de idioma, forneceu estimativas de custos e sugeriu um modelo de formulário de inscrição em conformidade com o padrão Formulários da USAID. Várias reuniões entre o setor de empréstimo e PREMEM foram realizadas sobre as necessidades e procedimentos do programa.

Alvos que já haviam sido definidos desde 1967, porém que ainda estavam praticamente inalterados. É possível constatar que muitas das deficiências relatadas nos documentos anteriores ainda representavam, em 1972, entraves para o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro.

[...] Dados de 1971 mostram que cerca de 19% da população em idade escolar de 11 a 17 anos estava matriculada no ensino médio. No entanto, a partir dos dados de matrículas na escola primária em 1970, por idade, pode-se estimar que 31% da faixa etária de 11 a 17 anos naquele ano (e presumida também para 1971) ainda frequentava o nível elementar. Assim, em 1971, 50% da faixa etária estava na escola. No entanto, o total de matrículas no nível secundário em 1971 representava apenas 28,4% da população de 11 a 17 anos⁸⁵ (USAID/B. Brazil Education Analysis. Enrollment and Student Flow. 1972, p. 39).

Mesmo com a adoção da *Operação Escola*, desde 1969, cujo objetivo era atingir o percentual máximo de matrícula no âmbito da educação primária, entre crianças de 7 até adolescentes de 14 anos de idade, em todo território nacional, a universalização da educação não foi concretizada, de acordo com o último relatório produzido pela USAID, em 1972, como podemos observar acima.

À medida que a estrutura educacional era expandida, era preciso, também, manter o ensino ritmado pelas demandas do setor produtivo. As propostas nessa direção contemplavam considerável aceleração da escolarização, através de uma mudança profunda no currículo; na finalidade “acadêmica da educação básica” e sua urgente transformação em “escolas orientadas para o trabalho” como principal objetivo do ensino brasileiro, assim como as universidades precisavam direcionar seu ensino para o mundo do trabalho e o “sistema s” precisava cumprir sua função precípua de formar mão de obra técnica e qualificada para atender satisfatoriamente os setores produtivos, o que, na visão da Agência, não ocorria. O cerne da questão é que a Agência pretendia, junto ao governo, incorporar a educação ao sistema produtivo e fazer dela o motor dessa proposta de desenvolvimento.

Entretanto, uma análise mais cuidadosa do cenário geral levou a USAID a reconhecer, após meia década de atuação conjunta, que o estado brasileiro não obteve êxito na implementação desse projeto e ficou apenas a lembrança de um avanço que nunca se concretizou, isto é: a agência foi testemunha do futuro de uma educação esquecida.

4.3 ROLE OF USAID: EDUCAÇÃO COMO ALVO ESTRATÉGICO

É necessário entender também quais foram os elementos basilares formulados pela USAID/B no processo de identificação dos alvos estratégicos do cenário educacional brasileiro – tendo como locus as impressões apresentadas nos relatórios e memorandos. Inicialmente, torna-se imperativo analisar, tendo como fio condutor a

⁸⁵Data for 1971 show that about 19% of the school age population 11-17 was enrolled in secondary school. However, from the data for 1970 primary school enrollment by age (mostly under 7 years) it can be estimated that 31% of the 11-17 age group in that year (and assumed as well for 1971) was still attending the elementary level. Thus in 1971, 50% of the age group was in school. However, the total enrollment at the secondary level in 1971 represented only 28,4% of the 11-17 year old population. Vide Anexo Z.

perspectiva da agência, qual era a situação geral da educação brasileira ao final de 1972, último ano de produção desses documentos. Segundamente, quais alvos foram definidos pelas USAID/B e por quê? Em sequência, quais foram as principais estratégias apontadas por ela? Finalmente, o que fora feito – no referido recorte temporal – e o que ainda faltava fazer na direção resolutiva desses “pontos de estrangulamento” da educação nacional?

A USAID estabeleceu, em linhas gerais, três alvos que simbolizavam analisar o passado, operacionalizar o presente e projetar o futuro da educação brasileira: o infraestrutural, que consistia na ampliação da estrutura material, intelectual e pessoal da educação; o normativo, responsável por constituir novas formas jurídicas necessárias à etapa anterior, e, principalmente, consolidar uma política de assistência e cooperação capaz de transformar o sistema educacional acadêmico em sistema orientado para o trabalho.

GOB policy is to transform all ginásios into Ginásios Oriented to Work (...). This is a desirable development which should be implemented rapidly. Its effect on increasing the acceptance of technical education as a legitimate field can be very great⁸⁶.

Nessa esteira, como já anuncia a citação acima, esse modelo de escolas direcionadas para o setor produtivo era a perspectiva que deveria ser implementada rapidamente pelo governo brasileiro na avaliação da agência.

Ademais, o Memorando do dia 29 de abril de 1971, com assunto sobre Planejamento e análise de força de trabalho/mão de obra, com duração entre 1966-1971, apresentou ações focadas na criação de uma Divisão de Planejamento de Mão de obra, a partir do Centro Nacional de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento.

Com o sucesso dessa iniciativa, o acordo sobre o programa foi reescrito em 1969 a fim de oferecer assistência técnica ao Centro Nacional de Recursos Humanos em três áreas críticas relacionadas às atividades de mão de obra no Brasil: Desenvolvimento de estatísticas básicas necessárias para o planejamento da Mão de Obra em nível nacional. 2. Desenvolvimento de programa de pesquisas de mão de obra local para orientar o treinamento de mão de obra. 3. Estabelecimento de agências de emprego modelo para utilizar um padrão para reformar programas de serviços de emprego atuais.

⁸⁶USAID, 1969, p.12.

A modificação final no Acordo de Programa foi feita em 1970, prevendo assistência técnica ao Ministério da Educação, além da continuidade dos serviços acima para o Ministério do Planejamento. O objetivo deste último programa era atualizar as habilidades de adultos que trabalham na agricultura, indústria, comércio e saúde. A contratação de estrutura pessoal para o Projeto foi feita sob a PASA agreement do Departamento de Trabalho dos Estados Unidos.

O Memorando número 5, revela parte significativa das tratativas envolvendo a estruturação intelectual desses projetos. A USAID/B informou que novos professores seriam treinados para atuar nos ginásios, sob o Plano Nacional entre 1971 e 1972. Somavam um total de 168 novos professores formadores, divididos em 4 grupos: educação industrial, agrícola, comercial, por 14 Estados, com 3 professores atuando em cada um dos 4 grupos.

No memorando nº 6, o total de novos professores para cada estado para atuar nos ginásios orientados para o trabalho, no contexto do PREMEM, durante os dois primeiros anos do projeto (1971-1972) seria de 2.828 aproximadamente. Estados como Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul foram contemplados.

Outra ampla iniciativa foi descrita no memorando do dia 29 de abril de 1971, que apresenta um histórico de acordos firmados entre a USAID e o governo brasileiro relativos à Educação Básica. O primeiro listado foi o acordo celebrado entre a agência e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, datado de 13 de abril de 1962, com vigência até maio de 1963.

Tratou-se de um empréstimo para financiar um programa estruturante relacionado à educação dos nove estados do Nordeste e de parte de Minas Gerais, cujo nome foi posteriormente alterado para “Educação, Administração e Planejamento” – 296., segundo o qual visava desenvolver e expandir o sistema de educação básica. Tal programa previa, ainda, a contratação de pessoal – brasileiros e estadunidenses – para assumir a maior parte da implementação do projeto.

Outra parte ficou a cargo da SUNY, Universidade Estadual de Nova York, que assinou o contrato LA-365, em 1 de dezembro de 1965, para prestar assistência técnica. A USAID/B fez a descrição das principais realizações do projeto até então.

Foram elas: assistência técnica e treinamento fornecido para secretarias estaduais de educação; capacitação para professores de projetos educacionais; construção e reforma de 9 escolas normais; equipamento para 21; construção e reforma de 26 centros de supervisão, além de 65 equipamentos fornecidos; 178 automóveis adquiridos para supervisores e construções escolares; 138,159 mil livros distribuídos; 17 Centros de Treinamento de Professores e professores leigos equipados; cerca de 13.092 professores e outros funcionários treinados.

Buscando consolidar esse projeto de transformação para uma educação orientada para o trabalho, a USAID firmou acordo com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e, em julho de 1970, ficou responsável por treinar aproximadamente 200 equipes do Serviço Nacional de Aprendizagem. A situação do SENAC era análoga, com diferença que foi ressaltado que o programa contava com abundantes recursos financeiros. Ambos, todavia, precisavam de um estudo mais cauteloso sobre o seu processo de reorganização. O ITPM (Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra Industrial), aprovado pelo Decreto nº 53.324, de 18 de dezembro de 1963, foi avaliado pelo “Centro Interamericano para o Desenvolvimento do Conhecimento Técnico e Formação Profissional-CINTEFOR”, no intervalo de 1966-67 e revelou que os cursos eram insuficientes, considerado oneroso e ineficientes.

O cenário da ITV, Instrução Televisiva, dentre outros entraves apontados ao seu desenvolvimento, dois mereceram destaque: a alocação inadequada de financiamento e recursos, insuficientes à construção da infraestrutura necessária ao sistema; o nível deletério de interferência de atores políticos e econômicos no prosseguimento do projeto foram os alvos encontrados e que deveriam ser atacados.

Ainda nesse cenário, o órgão prestou assistência ao Ministério da Educação e às respectivas Secretarias Estaduais de Educação nesse processo de reformas estruturais. Essa participação foi considerada uma verdadeira operação. Ademais, a USAID/B seguiu orientando o governo a estabelecer um ensino mais voltado para o trabalho, em detrimento da formação intelectual e acadêmica. Dessa forma, SENAI, SENAC, Escolas Técnicas, incluindo iniciativas como Cruzada ABC foram os principais vetores desse projeto. Havia uma projeção futura no sentido de perfilar a Educação Superior na direção técnica também.

No memorando de 29 de abril de 1971, a USAID solicitou o histórico do projeto intitulado “plano e serviço de consultoria para educação secundária”, contratado desde 1965 pelo governo brasileiro. Nele, há descrição ampla do cenário estratégico de projetos e previsões de ingerência direta da agência da estrutura educacional doméstica, dentre as quais se destacavam: aumentar a capacidade de planejamento permanente no MEC; desenvolver a capacidade de planejamento da educação e das Secretarias de estado da educação; planos multi-anos formulados de desenvolvimento educacional em nível estatal e desenvolver programas e projetos em nível nacional com base na análise do setor da educação; identificação dos problemas-chave; preparação de planos de implementação e necessidades futuras. O orçamento previsto para essas ações: 1.530,71 milhão de dólares.

Uma delas, a que mereceu destaque, envolvia a própria participação ativa da USAID no processo de resolução desses entraves ao desenvolvimento econômico, na forma de assinatura de um aditivo junto ao MEC para criação, fornecimento e distribuição de cerca de 51 milhões de livros didáticos para todo o sistema educacional pelos próximos três anos. Vale ressaltar que no relatório anterior, no qual não consta um acordo dessa envergadura, não houve comentário no sentido de qualquer tentativa do governo de enfrentar os problemas identificados, ainda que o estado brasileiro tivesse plena ciência dos fatos narrados. Não obstante, essa ênfase na ação afirmativa do governo brasileiro esteve condicionada à celebração de uma parceria firmada entre USAID e MEC que deu outro significado ao COLTED (Comissão de Livro Técnico e Didático) dentro dessa estrutura programática de ação estatal sob a égide da ingerência direta da agência.

Esse projeto estratégico de gerenciamento de empréstimos, segundo o relatório, tornou a USAID/B a principal interlocutora do processo. Ela foi capaz de articular com o governo brasileiro, para os anos fiscais entre 1969 até 1971, uma negociação de empréstimo de aproximadamente 32 milhões, seguido de um aditivo cujo valor atingiu 37 milhões, totalizando cerca de 69 milhões de cruzeiros num curto período de tempo. Outros 20 milhões foram necessários para estruturar o COLTED. A USAID/B propôs, ainda, fazer um levantamento de cerca de 23 milhões para apoiar o projeto de criação de escolas técnicas para formação de mão de obra.

Os objetivos finais do projeto COLTED são fornecer um livro didático por disciplina acadêmica por aluno nos níveis fundamental e médio; e aumentar a disponibilidade de livros para o ensino superior (...). Para alcançar esses objetivos, várias metas intermediárias devem ser alcançadas. Em primeiro lugar, é necessário desenvolver a conscientização de que o livro didático é a ferramenta mais eficaz de instrução e autoinstrução⁸⁷.

Desde janeiro de 1967 a USAID/B estava atuando junto ao Ministério da Educação e Cultura prestando assistência técnica para o COLTED, que objetivava expandir, produzir, publicar e distribuir livro didático para todos os níveis educacionais no Brasil. Em 1969, em conjunto com a “operação escola”, o COLTED pretendia providenciar livros para toda educação primária/elementar, em todas as capitais do país e expandir a distribuição em 1970 para mais 72 municípios, além de um curso intensivo sobre utilização do livro didático.

Na área de novas mídias (televisão, instrução programada, rádio, etc) USAID/B estava empreendendo uma intensa pesquisa acerca dos desenvolvimentos de tecnologia educacional no Brasil. Com base nas recomendações deste estudo e nos resultados de pesquisa de avaliação e viabilidade propostos, em colaboração com a UNESCO e BANCO MUNDIAL, a USAID orientou o governo a capitalizar essas oportunidades para efetuar melhorias produtivas na educação por meio de novas mídias.

Esses aspectos, segundo aponta o relatório, inviabilizaram o avanço do programa e, ainda que uma fundação privada tenha assumido esse setor, o MEC não tinha demarcado sua participação ativa no processo de suporte, fiscalização, coordenação e eventual parceria financeira. Existiam, ainda, os centros Audiovisuais, criados através de uma parceria com o INEP, situados em São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Salvador.

A finalidade desses centros era servir de suporte pedagógico aos professores da rede pública de ensino, principalmente durante os cursos de capacitação. O relatório deixa expresso que os centros não vinham sendo aproveitados em sua capacidade plena e que, em 1969, encontravam-se dilapidados em razão do financiamento inadequado disponibilizado pelo MEC, nos últimos anos, que foram suficientes para garantir seu funcionamento.

⁸⁷The ultimate objectives of the COLTED project are the provision of one textbook per academic subject per student at the elementary and secondary levels; and increased availability of books for higher education (...). In order to achieve these objectives, several intermediate goals have to be reached. In the first place, the awareness that the textbook is the **most effective tool of instruction and self-instruction has to be developed.**

O Relatório de Campo do País (CFS) para o ano fiscal de 1971, foi declarado que a USAID/B tinha como parte de seu programa de pesquisa e avaliação a contratação de um estudo sobre assistência externa. Baseado nessas informações, o memorando nº 2, como já foi apresentada, produziu uma lista de toda assistência externa ao Brasil por doador de 1960 a 1970, incluindo informações que indicavam o tipo de montante, nível de atividade educacional apoiada, com destaque para as seguintes entidades: Agências do Governo dos EUA; Fundações privadas dos EUA; Instituições de empréstimo internacionais; Organizações multilaterais (SUCH UNDP, UNESCO) e outros países.

O Memorando do dia 15 de abril de 1971, trata das especificações e custos de informações financeiras do Plano de Empréstimos para primeiro setor da Educação; As escolas modelos, que serviriam de ginásios orientados para o trabalho, foram construídas com empréstimos tomados à USAID.

Escolas construídas em 18 Estados brasileiros. O Programa de alocação dos empréstimos, dentro do contexto estratégico do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio – PREMEM, com duração das obras entre junho de 1971 até fevereiro de 1972, que integraram o Plano Global Nacional, a partir do qual se construíram as escolas modelos. Acre, Alagoas, Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Guanabara, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo, todos esses estados tiveram escolas modelos construídas com empréstimos da USAID. Rio de Janeiro, Guanabara e Santa Catarina ainda não haviam assinado com o PREMEM, porém, já existia a previsão de acordo de empréstimo.

O memorando nº 6, Item A.5 (Equipamento Escolar), infere que o PREMEM fez uma estimativa de custo de aproximadamente \$45.176,00 para equipar cada ginásio. Isso incluía: Móveis; equipamentos para sala de artes práticas e ciências, saúde, educação física, áudio-visual, etc; Livros para a biblioteca; e custos especiais para instalação de balcões e mesas de trabalho e laboratório. O Programa ficou encarregado de preservar e cuidar do equipamento no Brasil. Todos os itens foram agrupados e codificados.

O que merece atenção, também, foi que a USAID ajudou a preparar um novo currículo para a educação primária para 10 estados brasileiros. Quatro escolas deveriam ter sua capacidade estrutural expandida; 2.889 mil novas salas de aulas deveriam ter sido reformadas e construídas; 4,865 equipadas; 1,701 cozinhas deveriam ter sido estruturadas e 12,864 kits escolares distribuídos.

Os formados pelos colégios também eram considerados insuficientes para o desenvolvimento necessário a um país de 80 milhões de habitantes. A USAID/B identificou que a estrutura relativa aos “estabelecimentos escolares” públicos estava numa situação crítica e que havia uma certa ociosidade da capacidade da educação secundária. Fator que contribuiu com a alta taxa de controle do setor privado nesse nível, de cerca de 62%.

A saída sugerida pela agência era a equalização desse quadro com a construção rápida de “additional facilities” – instalações adicionais – que fossem capazes de atender razoavelmente à demanda de formação de força de trabalho para o setor produtivo, tendo em vista que, como já deixara claro, havia um desvio de finalidade pelo fato de a educação secundária ter sido direcionada pela lógica “acadêmica”, que contribuía para um quadro de séria restrição no número de formação de força técnica que o Brasil precisava urgentemente ter à disposição.

Nos municípios o quadro era ainda mais dramático, à medida que mais de 50% não possuía escola de qualquer natureza. O governo seguia admitindo a existência desses problemas e começou a tomar algumas providências no sentido de saná-los, mas não obteve êxito, segundo asseveram os relatórios finais.

Em linhas gerais, a USAID considerou que o Brasil estava avançando gradativamente através dos ataques aos setores mais problemáticos; a consignação de nova legislação em torno da educação; adoção de novas técnicas. O relatório defende que alguns avanços foram alcançados, sem, no entanto, especificar quais. Destaca, ainda, que o governo seguira improvisando no setor de educação rural.

O resumo em relação aos principais problemas da educação recaía, novamente, sobre a disposição do currículo, que era equivocadamente direcionado, na avaliação da agência, para o âmbito acadêmico. A conjuntura de problemas envolvendo a educação secundária permaneceu praticamente inalterada.

A demora no fluxo de formação e o atraso escolar, associado a uma alta taxa de reprovação e abandono. Situação que, de um lado, concentrava formação distante da realidade dos estudantes, inviabilizava o desenvolvimento e revelava, para a USAID/B, uma perda de potencial produtivo disponível desta fonte ou, na melhor das hipóteses, um subdesenvolvimento desse potencial.

A solução para tais problemas passaria necessariamente pelo provimento desse fluxo de formação, evitando tanto o atraso quanto a desistência, promovendo uma qualificação mais rápida; providenciar instalações escolares suficientes à demanda real; providenciar professores para dar conta desse aumento de atribuições e reorientando o sistema educacional para o trabalho.

Dessa forma, conforme a entidade, poderia ser triplicada, tanto nível médio quanto profissional, a força de trabalho dessa fonte e que deveria ser dada menor ênfase no ensino com direcionamento acadêmico e investir essencialmente nas modalidades de ensino profissional, principalmente a educação industrial e agrícola que, segundo o relatório, possuíam maior potencial como ativos.

4.4 OPERAÇÃO JANUS: AS TRANSFORMAÇÕES DA EDUCAÇÃO

O sumário da situação apontava que as mudanças pelas quais a educação deveria passar tinham natureza estrutural diretamente relacionadas com a organização, administração e financiamento do sistema educacional brasileiro em todos os níveis. Na visão da USAID/B, em termos de organização, o crescimento desordenado da educação associado a um “bureaucratic morass” – pântano burocrático – comprometeu a eficiência operacional do governo nessa seara. A agência afirmou ter encontrado sérias dificuldades na tentativa de implementar um Conselho Federal de Formulação de Políticas de Reforma da Legislação – medida por ela recomendada e defendida assertivamente junto ao governo brasileiro desde os primeiros relatórios.

A agência, mais uma vez, pontuou que uma reforma geral na legislação era imprescindível. Segundo apontam os relatórios, o governo criou, com assistência da USAIB/B, uma força tarefa para identificar e dar prosseguimento a todas essas medidas. Desde adequação do currículo até a unificação do ensino primário e secundário e sua transformação em colegial, contando como 1º e 2º graus, eram essenciais, segundo defendia a agência, para adequar a educação ao crescimento dos setores industrial e agrícola.

A USAID/B, analisando essa conjuntura, formulou um cronograma estratégico de atuação, considerando, inclusive, sua projeção futura. A Agência continuava convicta de que as melhorias na educação eram essenciais para o desenvolvimento econômico e social do país. O Brasil, segundo aponta o relatório, precisava planejar e operacionalizar adequadamente sua estrutura de assistência técnica e financeira de fontes externas para aumentar seus recursos a fim de alcançar essas metas em um prazo mais curto. Fator de destaque era que o Brasil deveria ser mais eficiente na maneira com que administrava seus recursos próprios.

A incompreensão acerca do padrão de financiamento, particularmente no que diz respeito à efetiva presença de investimentos privados nesse campo, tornou, para a USAID/B, a projeção de situação orçamentária futura ainda mais imprecisa, difícil e com possibilidade de impactar negativamente o setor. O relatório de 1969 apresenta uma inovação em termo estrutural: ele traz um tópico intitulado “Prospects” (p. 49) – perspectivas. Etapa na qual a agência analisou as medidas adotadas pelo governo na direção de estabelecer reformas estratégicas no sistema educacional brasileiro

Nesse sentido, a agência decidiu atuar dando suporte, onde fosse necessário e politicamente viável, junto ao governo, a fim de melhorar a qualidade e eficiência do sistema de financiamento à educação. Os pontos de conversão estratégicos, nos quais a USAID/B iria atuar, eram: estimular reformas na política nacional de educação, estrutural e administrativa, na busca por tornar o sistema educacional mais eficiente na utilização dos recursos internos e externos; suplementação dos recursos financeiros brasileiros direcionados ao investimento em educação, nos segmentos, nos níveis e nas localidades que dariam maiores dividendos em termos de melhoria.

A perspectiva traçada pela USAID/B para 1970 era de que o Ministério da Educação faria uma reforma para modernizar sua capacidade de administrar a estrutura educacional, consolidando sua capacidade interna. Outro ponto foi a utilização dos recursos provenientes de doadores e assistência técnica estrangeira, que visava aumentar a eficiência do investimento em educação nos níveis formais e informais. O ministério, no último ano em particular, segundo afirma a entidade, havia feito esforços consideráveis para melhorar a sua comunicação com as várias secretarias estaduais de educação, assim como organizara um grupo de trabalho para estudar um programa de reforma dos níveis de ensino primário e secundário.

Daria início, também, a um plano de regulamentação universitária e estabeleceu grupos de trabalho interministeriais para preparar e analisar propostas de empréstimos para assistência de várias organizações internacionais.

Na avaliação da USAID/B, o sinal mais animador de mudança em relação ao futuro fora encontrado no ministério de planejamento e coordenação, no qual a capacidade de planejamento estava adequando-se no ritmo desejado pela agência.

A concentração da organização administrativa da educação na figura do Ministro da Educação e Cultura era considerada pela agência como atrasada e obsoleta. Uma estrutura que não havia sido atualizada e, ainda assim, sofreu muitas mudanças através de reestruturações e reduções que nem sempre aconteceram de maneira devidamente clara e fundamentalmente necessárias. Algumas agências nunca desempenharam a função original para a qual foram criadas, muitas não saíram do papel, nunca chegaram a existir (a exemplo da Diretoria do Ensino Primário); outras perderam suas principais atribuições, mas, ainda assim, continuaram existindo (como o Departamento Nacional de Educação).

Nessa direção, a USAID/B apontou dois obstáculos para o funcionamento do MEC: havia mais de 70 diretorias executivas e entidades diretamente ligadas e

subordinadas ao Ministério; um isolamento acentuado e ausência de um eixo de coordenação entre seus ramos, sobretudo em consequência do seu crescimento desorganizado. O ministro recém empossado, que antes atuara na pasta de trabalho, estava se empenhando na execução de uma reforma administrativa no MEC, através do Decreto nº 66.967, de 27 de julho de 1970. Esperava-se que essa reforma estivesse completa no final do ano vigente.

O problema de transparência e identificação em relação aos financiamentos destinados à educação, provenientes de múltiplas entidades, públicas e privadas, não fora sanado. Os dados financeiros disponíveis eram do último levantamento feito em 1965. Derivado desse cenário, claramente demarcado por ausência de transparência, surgiam problemas de natureza contábil, administrativa e política que precisavam ser resolvidos.

O setor de educação não formal no Brasil era considerado amplo e dinâmico, ampliando significativamente as oportunidades de aprendizagem para todos os níveis socioeconômicos da população e para todas as áreas geográficas do país. Uma variedade de fontes de financiamento, reforçada pelo rápido aumento das despesas federais, apoiara essa expansão. Os programas neste setor eram orientados para permitir a atividade criativa, inovadores na experimentação com tecnologias de aprendizagem e estavam se tornando mais interdependentes.

No entanto, o setor, segundo a USAID/B, tinha as seguintes necessidades: pessoal, formado em técnicas de pesquisa e avaliação e em educação de adultos; comunicação e compartilhamento de resultados de avaliação e de técnicas e materiais de aprendizagem reais; maior envolvimento das universidades em pesquisa e desenvolvimento para esses programas; vínculos mais estreitos com o sistema educacional formal, especialmente na oferta de treinamento pós-acadêmico e pré-emprego; mais pesquisas de mercado de trabalho e análises ocupacionais; mecanismo sistemático para assegurar a cooperação entre as várias entidades que operam neste setor; estudos de custo-efetividade da aplicação de diversos tipos de tecnologias educacionais e; uma estratégia nacional para organizar e gerenciar os sistemas de educação formal e não formal como um setor integrado.

As indicações eram de que a região amazônica oferecia o maior desafio para que a educação não formal pudesse contribuir para o desenvolvimento e que era a área onde poderia ocorrer a maior experimentação e coordenação de diversos programas. Segundo a agência, tratava-se de uma região cujo desenvolvimento deveria ser de alta prioridade

para o governo, visto que não necessitava de estruturas institucionais tradicionais, tinha baixa densidade populacional e atraía tipos inovadores e empreendedores de pessoas com potencial de unir investimentos, desenvolver habilidades e usar o treinamento e educação para tarefas específicas de desenvolvimento.

A SUDAM da região amazônica estava, segundo o relatório, desenvolvendo um projeto piloto para a criação de centros comunitários onde todas as entidades de educação não formal pudessem trabalhar juntas em prol do desenvolvimento regional. A agência destacou ainda que, como resultado de um decreto governamental (portaria 406 de julho de 1970), todas as emissoras de rádio e TV passaram a oferecer cinco horas semanais de tempo livre para fins educacionais e culturais.

Algumas medidas mais satisfatórias envolvendo educação e tecnologia surgiram muito mais a partir de iniciativas pontuais entre o capital privado e governos estaduais e/ou universidades públicas. A Fundação Centro Brasileiro de Televisão Educativa apoiada pelo MEC, havia inaugurado seu Telecentro, equipado com um estúdio grande (500 metros) e dois de médio porte, totalmente equipados com maquinários modernos no valor de 2,5 milhões oferecidos concedidos pela Fundação Konrad Adenauer – Entidade Alemã privada sem fins lucrativos, que também prestara assistência técnica em hardware pelo período de dois anos. O documento presidencial “metas e bases para a ação governamental” para 1972-1974 previa, entre os dez objetivos a serem alcançados na área da educação, um mecanismo para tentar coordenar alguns dos esforços individuais acima mencionados, segundo afirma a USAID/B.

Os órgãos mais diretamente relacionados com a aplicação de tecnologias educacionais, segundo os relatórios, em nível federal, eram os seguintes: PRONTEL (MEC) – responsável pelo backstopping e coordenação das atividades de teleeducação no país; SATE (Ministério do Planejamento) – apoiando e avaliando projetos de pesquisa de caráter inovador na área de tecnologia educacional (Conselho Nacional de Pesquisa) – na realização de experimento educacional visando a distribuição de sinais de rádio e TV, em âmbito nacional, eventualmente por meio de satélite doméstico; Fundação Centro Brasileiro De Televisão Educativa (MEC) – objetivou a produção de programa educacional de aplicação nacional e a coordenação da produção regional de programas de ETV, responsável, também, pela utilização das 5 horas semanais do tempo obrigatório de ensino, disponibilizadas pelas estações de TV, de acordo com os requisitos legais.

A descrição daquele que era, segundo a USAID/B, o maior projeto individual de tecnologia no Brasil foi feita pontuando duas áreas distintas de atuação: as aplicadas à educação de jovens e adultos e as que se voltaram para os sistemas convencionais de ensino, ambas que deveriam ser aperfeiçoadas e ampliadas. Havia, ainda, programas de educação tecnológica voltados para educação de jovens e adultos. A Fundação Anchieta – por exemplo – fora financiada pelo estado de São Paulo e conduzia um intensivo programa instrucional de rádio e tv, complementado com um material impresso. Esses programas passaram, segundo aponta o relatório, por um processo de avaliação de experiência e aperfeiçoamento e foram amplamente divulgados e aplicados por todo o Brasil, mas com resultados ainda insuficientes. Alguns dos programas “Anchietas”, por exemplo, não permitiam comparar as abordagens com os métodos convencionais aplicados à educação.

Nessa direção, a Universidade Federal de Pernambuco fundou, sob sua responsabilidade, um programa de TV universitária, aberta e organizada com o objetivo de oferecer projeto de pesquisa e treinamento juntamente com a Organização dos Estados Americanos (OEA). A TV universitária estava desenvolvendo, ainda, projetos em parceria com a SUDENE, visando preparar um curso baseado nas necessidades educacionais prioritárias do Nordeste; noutro plano estava, também, a Fundação Educacional Padre Landell de Moura (FEPLAN), uma função que arrecadava fundos federais, estaduais, municipais, comunitários e privados para efetivar ações educacionais em várias áreas e dos mais diversos níveis, via rádio, principalmente.

No que dizia respeito à presença de tecnologias educativas no sistema escolar “convencional”, a USAID/B destacou a Fundação Maranhense de Televisão Educativa, que era financiada por uma fundação estatal, cuja proposta educativa, considerada inovadora, consistia em associar, no nível secundário, lições em “circuito aberto”, através da televisão, com estudos individuais e atividades em grupos em sala de aula, sob orientação do professor.

O Projeto de teleducação da Secretaria de Educação do Paraná, financiada pelo Ministério da Educação, já estava em seu segundo ano de funcionamento e seguia a mesma sistemática do Maranhão. Um projeto que pretendia expandir e realizar outras atividades educacionais em áreas culturais. A USP também ganhou destaque. Segundo a USAID/B, porque possuía o maior sistema de circuito fechado do Brasil, operando através de cabos coaxiais e micro-ondas, além de se preocupar com o desenvolvimento de um centro de tecnologia educacional, que buscava integrar todas as instalações de

tecnologia educacional do campus, sob a orientação de um grupo interdisciplinar de docentes das áreas de educação, psicologia, física, economia e comunicações.

Isso poderia servir, segundo o relatório, de incentivo a outras universidades. A escola de educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por seu turno, desenvolvia projetos avançados nas áreas de instrução programada, microensino e aprendizagem individualizada. Uma de suas atividades relevantes visava a formação de professores leigos de todo o Estado por meio do uso integrado do rádio, instrução programada e cursos por correspondência.

Outras universidades também organizaram seus projetos de instrumentalização da tecnologia para a educação. As instituições de Minas Gerais e Paraná desenvolveram e colocaram em prática seus projetos nesse setor. Havia, segundo o relatório, um contexto de construção de sistemas de informação, pesquisa e planejamento educacional. Esse sistema, relativo à preparação e uso de informações era bastante fluido, mas precisava urgentemente ser agrupado e colocado à disposição das políticas educacionais vigentes.

Na percepção da agência, todos esses projetos que estavam localizados dificultavam uma política nacional direcionada e concentrada em atingir resultados mais amplos nos índices educacionais. Essa realidade, segundo defende o órgão, precisava ser alterada. Como asseverou a USAID/B, o Brasil tinha sérias complicações relacionadas ao acesso a dados confiáveis para fins de planejamento, estruturação, organização e concretização dessas políticas educacionais.

Segundo o relatório, a principal fonte de informação estatística nacional era o Serviço de Estatística Educacional e Cultural (SEEC), órgão da Agência da Secretaria-geral do MEC. Não obstante, a SEEC não recolhia seus dados diretamente, através de pesquisas realizadas com seus próprios recursos, mas os recebia através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que era nacionalmente responsável por censo e atividades estatísticas de todos os tipos.

Mais uma vez as dificuldades do sistema de estatística educacional começavam na fase de coleta, tendo em vista que era um processo “terceirizado”. Isso acarretava, segundo a agência, problemas de natureza estatística preocupantes, à medida que muitos informantes eram incapazes de preencher os questionários corretamente, fazer a verificação completa e precisa de dados, e assegurar a confiabilidade e consistência dos levantamentos disponibilizados a outros órgãos oficiais.

Segundo o relatório, as informações chegavam à SEEC em formulários de papel, um para cada escola ou instituição. As informações a serem processadas eram transferidas para cartões furados e processadas usando equipamento de tabulação IBM. A pequena quantidade de operação aritmética realizada com os dados era realizada dentro destas máquinas no processo de passagem das informações.

Segundo a agência, havia os cartões para impressão de dados, porém nenhuma máquina usada no processo poderia ser considerada computacional, ou com tecnologia equivalente. O equipamento disponível para o processamento das estatísticas educacionais era muito limitado e fora, segundo o relatório, parcialmente responsável pela lentidão da produção das estatísticas computadas, que, na maioria das vezes, só estava disponível para consulta, estudo, comparação e confronto, dois ou três anos após o período inicial. Os dados gerais acerca da situação das escolas primárias eram, falhas, incluindo a definição nuclear de termos e tabelas, que ficavam incompletas, especialmente nos níveis secundário e universitário.

Em julho de 1972 a SEEC contava com um quadro de cerca de 55 pessoas, mas havia previsão de ampliação do quadro para 120 profissionais. Além disso, segundo a USAID/B, as instalações físicas de processamento de dados eram improvisadas e isso implicou mudanças organizacionais e operacionais que deveriam ser sanadas. Problemas já apontados pela agência nos seus relatórios técnicos. Com essas orientações, esperava-se que o SEEC ampliasse e transformasse seu serviço estatístico em um sistema de informação educacional, como instrumento para os gestores e tomadores de decisão nacionais e estaduais, o que não ocorreu. O orçamento para 1972 para SEEC foi de aproximadamente US\$340.000,00 dólares, mas a USAID/B esperava que o nível de financiamento aumentasse consideravelmente entre 1972 e 1974.

Outros produtores de informação – em nível nacional – eram parte de diversas organizações desvinculadas da SEEC, (Departamentos de Ensino Fundamental, Médio e Universitário do MEC, Fundação Getúlio Vargas, IPEA, Conselho Federal de Educação e Conselho de Reitores). Essas entidades, segundo os relatórios, realizavam atividades de coleta de dados, sobretudo para uso interno. Processo que passou a incluir dados necessários ao monitoramento, avaliação e execução de programas, incluindo os projetos prioritários do plano do setor de educação. O relatório deixou expresso que havia pouca interlocução entre essas Entidades, de modo que um quadro total, ainda que possível, não representava um sistema articulado.

A USAID/B apontou, ainda, a Carta Escolar como um importante elemento de levantamento e agrupamento de informações estatísticas educacionais. Tratava-se de uma iniciativa que buscava reunir e manter estatísticas escolares do âmbito municipal, por meio de mapas geográficos. A informação prevista para a coleta seguia uma formatação mais tradicional, contando com dados quantitativos relativos a instalações, pessoal e alunos.

O projeto Carta Escolar, segundo o relatório, começou com a Unesco – na condição de um projeto patrocinado pelo Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH), com vistas a ser implementado em escala nacional com a colaboração da SEEC. Havia estreito interesse na coordenação e regulação das estatísticas educacionais de 1972. Ano no qual, relata a USAID/B, havia sido instituído um grupo de trabalho informal sob a égide do IBGE com representantes do MEC/SEEC via Departamento Nacional de Mão de Obra (DNMO) e IPEA, que objetivava iniciar um esforço para coordenar a produção de informações relevantes para os planejadores e gestores da educação.

Os dados recolhidos pelo SEEC centravam-se nas matrículas (número de inscritos no início e no final do ano, número de repetentes no início e passantes no final), professores (consoante destinatários da formação formal ou não) e edifícios (de acordo com o tamanho, tipo de instalações e número de turnos para os quais estavam em uso diariamente). Algumas informações eram de acordo com a idade, grau, sexo, localização e dependência administrativa. Existiam variações nessas informações em relação aos níveis educacionais. Em geral, as informações coletadas eram muito mais detalhadas do que as eventualmente computadas e publicadas oficialmente pelo governo.

As informações sobre o uso de recursos e gastos com educação, segundo a USAID/B, também estavam incompletas. Informações desse tipo exigiam um desenvolvimento “do zero”. Segundo os relatórios, havia poucas evidências de que as estatísticas educacionais estavam desempenhando um papel de transparência, exceto de forma esporádica. Essa situação decorria de uma dinâmica de exigências junto ao governo para tornar as informações disponíveis para atender as demandas. Informa, ainda, que os gestores escolares geralmente não consideravam que tais informações poderiam influenciar suas decisões, bem como a partir das próprias estatísticas, que até tinham o tempo necessário para desempenhar o papel que se antecipou para eles. Os planos futuros do SEEC incluíam a solicitação de necessidades de informações de seus

potenciais usuários e, dessa forma, serviam para aproximar os dois. A relação entre a informação educacional e seu uso no planejamento e na tomada de decisões poderia ser resolvida, segundo a USAID/B, apenas em parte por meio de sistema de informação próprio.

A operacionalização do sistema educacional brasileiro, segundo o relatório, deveria ser considerada como um todo, incluindo todos os níveis e tipos de educação, tanto os métodos formais como informais de entrega, e os setores público e privado. Os insumos e a produção deles precisavam estar relacionados às necessidades econômicas e sociais de treinamento e a outras características educacionais da população. A USAID/B afirma que as informações bem organizadas e confiáveis poderiam servir para esse fim, mas não sem o uso total dessas informações no gerenciamento do sistema. O desenvolvimento planejado da SEEC em um sistema nacional de informação educacional era, portanto, uma proposta que deveria estar vinculada ao planejamento econômico da pesquisa e à operação mais coordenada do sistema educacional para levar aos benefícios que eram previstos.

Sobre a pesquisa brasileira, a agência identificou que ela era produzida por diversas organizações. O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), unidade nacional de pesquisa do MEC criado em 1938, possuía seis núcleos regionais no Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife. Outras entidades nacionais que realizam pesquisas educacionais eram o Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH) e o Instituto Nacional de Pesquisas Econômicas e Sociais (INPES), ambos do Ministério do Planejamento, e o Instituto de Estudos Espaciais (INPE), em São José dos Campos, SP, CAPES e o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), que ofereciam bolsas para pesquisadores em educação, entre outras áreas. No nível estadual, havia algumas secretarias de educação começando a estabelecer unidades de pesquisa e avaliação, e duas fundações estaduais em São Paulo e no Rio Grande do Sul (FAPESP e FAPERGS respectivamente) financiavam pesquisas. Vários de ass estavam começando a desenvolver institutos de pesquisa e uma capacidade de pesquisa.

Até onde a USAID/B conseguiu apurar, o Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE) da Universidade de São Paulo liderava entre os centros universitários a produção de pesquisa de alta qualidade (principalmente na área de economia da educação). O Ministério do Planejamento pretendia apoiar o desenvolvimento de um grupo forte de pesquisa em todas as ciências sociais na universidade de Brasília.

Devido à falta de programas de pós-graduação no Brasil, a USAID identificou que eram poucos os alunos que realizavam pesquisas de qualidade para os programas de graduação. Os professores, muitos dos quais tinham vários empregos no ensino, dedicavam muito pouco tempo à pesquisa, e as universidades faziam apenas simples dotações orçamentárias para a pesquisa.

Segundo o relatório, Aparecida Joly Gouveia, eminente cientista social brasileira, apontou que o INEP, em 1970, diagnosticou a seguinte situação: 1 pequeno orçamento específico para pesquisa; 2 concentração em funções não relacionadas à pesquisa; 3 falta de continuidade do financiamento; 4 baixos salários de pessoal (professores de escolas primárias e funcionários de empresas privadas de consultoria ou pesquisa estavam ganhando muito mais e, portanto, baixo nível geral de qualificação do pessoal; 5 falta de pessoal técnico treinado em técnicas de pesquisa empírica; e 6 falta de pessoal.

Gouveia também mostrou que com o passar do tempo o conteúdo da pesquisa educacional no Brasil mudou. Nas décadas de 1930 e 1940, um grande número de estudos foi feito em psicologia educacional. Na década de 1950 e até 1964 os estudos eram mais frequentemente de cunho sociológico, preocupando-se com problemas focais. A partir de 1964, vários estudos começaram a surgir, principalmente do Ministério do Planejamento, sobre as necessidades de recursos humanos e a economia da educação; no entanto, a orientação principal ainda era ser sociológica. Muitas das pesquisas realizadas, segundo a USAID/B, eram de qualidade limitada. Segundo o relatório, metodologicamente, a pesquisa consistia na apresentação de tabelas de figuras simples de uma ou duas vias, com apenas raros usos de análises correlacionais e multivariadas.

Muitos dos estudos foram concebidos como uma “caracterização”, isto é, descrições das características de vários fenômenos, especialmente socioeconômicos característicos da escola, professores ou alunos. Raramente, uma teoria do processo educacional era sistematicamente testada por um estudo empírico. A USAID afirma, ainda, que as pesquisas educacionais feitas pelo INEP, à época, não eram definitivamente usadas para apoiar reformas profundas no sistema educacional brasileiro – ainda que a equipe do INEP tenha participado do desenho dessas reformas.

A pesquisa como um todo não estava relacionada à necessidade, nem auxiliada por um plano estratégico e de execução. No entanto, à medida que o Brasil expandia o sistema, introduzindo inúmeras abordagens inovadoras e experimentais de aprendizagem e rapidamente aumentava seu investimento em educação, pesquisa e avaliação da relação custo-eficácia de abordagens alternativas para esse sistema para usar os requisitos e objetivos da nação para a -desenvolvimento econômico.

No início de 1972 o INPE não contava os principais resultados da pesquisa para determinar sua necessidade prioritária e definir uma estratégia de pesquisa, embora o INEP estivesse sendo reestruturado como entidade autônoma e sido autorizado atuar na compra e venda de serviços, além das Universidades e entidades privadas de pesquisa terem autonomia necessária para celebrar contratos e realizar pesquisas educacionais.

Em 1970 o MEC apresentou o seu Plano Setorial (1970/ 1972) identificando as bases e as distorções do sistema e 21 projetos prioritários para lidar com esses problemas definidos no contexto do Plano Decenal (1967-1976). Em 1971, esse plano foi revisado para incluir 33 projetos prioritários e gasto em 1972 para incluir mais três projetos. A partir das prioridades listadas, o MEC havia escolhido, segundo a USAID, atacar os problemas mais críticos.

No entanto, a seleção do método para lidar com esses problemas e a alocação de fundos entre e dentro dos projetos prioritários do caixa não foi feita com base em técnicas científicas de planejamento. Os seguintes insumos, essenciais para a formulação de um plano setorial, não foram adequadamente desenvolvidos e utilizados: análise e projeções da oferta de Mão de obra (tanto do sistema de educação formal como não formal) e da demanda; análises de custo-benefício do investimento nas diferentes modalidades e níveis de ensino; avaliação da eficácia da aprendizagem das escolas, programas e técnicas de ensino existentes. Em 1967, a decreto-lei nº 200, que estabeleceu as diretrizes para o reformismo administrativo do governo federal atribuiu a responsabilidade pelo planejamento à Secretaria Federal de cada Ministério.

Nesse sentido, segundo aponta o relatório, cabia ao Ministério do Planejamento dar continuidade aos estudos de Mão-de-obra, estabelecer as metas de desenvolvimento macroeconômico e garantir que os planos setoriais individuais fossem compatíveis com essas metas. Não obstante, as unidades de planejamento do Departamento de Educação Superior ainda não tinham pessoal adequado para desempenhar essas funções.

As unidades do Departamento de Educação Fundamental e secundária estavam aumentando seu quadro de funcionários e precisavam da cooperação e assistência técnica da USAID/B para implementação. Seguiam gradualmente fortalecendo sua competência para dar assistência técnica a unidades de planejamento criadas nos departamentos estaduais de educação, a fim de introduzir no nível estadual uma metodologia de diretrizes para aplicação de planos e técnicas. Em julho de 1972, o MEC aprovou uma proposta de Projeto de dois anos entre o PNUD e o IPEA, que proporcionou assistência técnica ao MEC no aprimoramento do planejamento nacional de recursos humanos, bem como de seu sistema de pesquisa e informação. No contexto do Plano de Desenvolvimento Nacional (1975-1979) fora constatado que muitos dos insumos identificados como essenciais para um bom planejamento não estavam disponíveis tanto em nível nacional quanto regional.

O maior problema, segundo a USAID/B, era o tempo de repasse dos recursos por parte dos estados aos municípios. Havia, em razão de os estados atrasarem os repasses, um enfraquecimento das políticas educacionais municipais, à medida que o planejamento e eficácia dependiam dos recursos recebidos. Muitos desses repasses só foram efetivados, segundo o relatório, cerca de dois anos depois de autorizados.

Esse problema carregava consigo um significado muito mais político que contábil e administrativo e interferiu diretamente no andamento dos projetos de desenvolvimento estrutural, técnico e material de muitas regiões. Com o advento do FNDE, a USAID conseguiu materializar uma das suas principais sugestões para um dos setores de maior destaque em suas críticas. O FNDE, segundo afirma o relatório, foi entendido como a força vital necessária às funções de regulamentação, planejamento e racionalização do sistema de repasse de recursos à educação.

Uma iniciativa em destaque, que se comprometeu a alterar parcialmente esse cenário, ao menos no que era concernente à ampliação e melhoria do ensino secundário, foi o premem, criado pelo decreto nº 63.914, de 26 de dezembro de 1968. A proposta contemplava, também, uma modernização no currículo na direção das escolas vocacionais. A USAID/B interpretou o PREMEM como um avanço significativo, principalmente porque deixaria o currículo mais especializado e menos acadêmico, favorecendo os setores diretamente relacionados com as escolas industriais, agrícolas e comerciais.

A educação como um ponto de conversão estratégica, segundo a perspectiva da USAID/B, tinha como objetivo o desenvolvimento produtivo do país através da educação – tendo como ponto fulcral a reestruturação do sistema educacional e ampliação do seu alcance. Num mesmo espaço geográfico, havia diferenças que eram vetores de atraso social, econômico e político.

A concentração das escolas no âmbito urbano e a ausência absoluta de instituição educacional em várias regiões rurais, por exemplo, instalações precárias e material didático inadequado, eram fatores de atraso. O tempo que o estudante levava para obter uma formação adequada, assim como a grade curricular sem relação direta com o setor produtivo, contribuíram para a desaceleração do desenvolvimento, visto que, além do alto índice de repetência, muitos desses jovens jamais retornavam à escola para concluir o ciclo de formação.

Esse fator fora gerador de um vazio de força de trabalho qualificada, na medida em que o número de estudantes que conseguiam concluir a educação secundária era considerado extremamente baixo. Persistia o problema em relação à ausência de dados estatísticos mais precisos sobre instalações físicas das instituições de educação primária e secundária. Quadro que se repetiu desde 1965, segundo apontam os relatórios, até 1972.

4.5 OPERAÇÃO USAID: O FUTURO DE UMA EDUCAÇÃO ESQUECIDA

O aspecto dialético exerceu um papel muito importante nos relatórios produzidos pela agência, uma vez que fora atribuída a ele a função de constituinte de toda análise que envolvesse o passado, o presente e o futuro do cenário educacional brasileiro.

Nessa direção, ao passado estatístico atribui-se o valor de que, sem a preocupação dos governos anteriores ao golpe – no que dizia respeito à garantia de disponibilizar acesso a dados confiáveis e atualizados acerca da educação – a agência não teria condições de exercer seu papel no presente nem projetar um futuro no qual pudesse figurar como um dos principais vetores das transformações pelas quais o cenário educacional brasileiro passou. O passado tinha um valor, sobretudo, estatístico e, portanto, pouco dinâmico, porém serviu de esteio na formulação das estratégias.

O presente significou a necessidade de erigir alternativas para a estruturação da educação brasileira em três aspectos estratégicos gerais⁸⁸: era preciso estimular uma política educacional de reformas estruturais e administrativas, associadas a um aproveitamento eficiente dos investimentos externos e dos recursos internos disponíveis; direcionar os recursos para os segmentos e níveis educacionais que pudessem proporcionar maiores dividendos em termos de melhorias reais, um outro “*loan approach*”, uma vez que a agência interpretava a educação, também, como ativo; dar suporte ao processo de construção de instituições educacionais visando elevar o nível de produtividade do sistema e construir uma “*self-regenerating basis*”⁸⁹.

Atribui-se ao futuro os programas alinhados às necessidades do cenário da educação que tivessem implicações diretas sobre o desenvolvimento social e econômico. A ideia era proporcionar o aumento da oferta de mão de obra que pudesse ser mais facilmente absorvida ou treinada para os setores produtivos “*at the present and in the future*” (p. 68)⁹⁰, isto é: a educação como meio de produção ajustado ao setor produtivo vigente tornou-se a “visão” da USAID para o setor.

O relatório de 1969, contendo 68 páginas, evidencia que as mudanças pelas quais a educação precisava passar emitiam os mesmos significados. A USAID/B continuava “*convinced that improvements in education and training are essential to brazil’s economic and social development*” e chegou a afirmar que havia “*evidences*” – evidências – de emergência de avanços no cenário educacional, sem, no entanto, apresentar dados concretos capazes de ratificar esse posicionamento⁹¹.

O relatório asseverou, ainda, que a USAID/B seguia “*preoccupied with assisting the development of this necessary infrastructure*” a fim de que a educação atingisse o sucesso necessário num futuro próximo⁹².

Em 1972, o relatório de “fechamento” produzido pela USAID/B, contendo as últimas análises e projeções acerca do cenário educacional brasileiro, confirmou que o setor não alcançou as metas estabelecidas desde 1967 e o futuro, agora presente, mais parecia um déjà-vu. Já no texto introdutório, a USAID/B frisou que, até aquele momento, o sistema educacional, em razão de suas inúmeras deficiências, continuava representando um entrave ao desenvolvimento social, político e econômico do Brasil.

⁸⁸USAID/B. Role of USAID: Present and Future. 1969, p. 64.

⁸⁹Ibidem.

⁹⁰USAID, 1969 p. 68. Vide Anexo AA.

⁹¹USAID, 1969, p.64.

⁹²Ibidem, p. 64.

Mesmo após a concretização de um dos principais objetivos que foi a aprovação da Lei 5.962, em 1971 – processo que teve a USAID como protagonista – o relatório confirma que muitos problemas estruturais, intelectuais e materiais ainda persistiam (USAID/B, 1972. p.2). No âmbito da educação primária, resistiam os problemas relativos aos altos índices de atraso escolar, repetência e desistência, acompanhados de ausência de estrutura em diversas regiões além de instalações escolares precárias, currículo não funcional, materiais didáticos inadequados e programas de incentivo e treinamento de professores insuficientes.

A natureza do ensino secundário permanecia praticamente a mesma: a USAID/B continuava, em 1972, adjetivando esse nível de como o “bottleneck” – gargalo – do sistema educacional brasileiro. Na percepção da agência, o caráter deletério desse nível estava no fato de que ele “restringia oportunidades educacionais, que implicava desenvolvimento limitado de mão de obra necessária ao setor produtivo” - “restricted educational opportunity and limited needed manpower development”.

Em relação ao ensino universitário, o fator de maior relevância para a agência era providenciar a ampliação dos cursos de graduação que estavam diretamente relacionados ao setor produtivo brasileiro. A situação ainda era de distanciamento entre e as universidades, que, segundo consta no relatório, permaneciam sem condições de providenciar as necessidades regenerativas do sistema educacional e atender as demandas nacional, sociais e econômicas de mão de obra necessárias – “to provide the regenerative needs of the educational system and to meet national, social and economic manpower needs”.

Merece destaque, ainda, a análise do “saldo parcial” e a adoção, mais uma vez, de uma visão “preditiva” da USAID/B em relação ao plano decenal, que foi previsto para vigorar entre 1967 e 1976, embora não tenha apresentado os resultados esperados meia década depois, no contexto de produção deste último relatório. A agência pontuou que o plano decenal foi o único plano que promovia o sistema educacional articulado ao desenvolvimento econômico como proposta de formação de mão de obra para suprir a demanda do setor.

A maioria das projeções e “análises otimistas” relativas ao futuro da educação brasileira, portanto, não foram compatibilizadas com a realidade. Com poucas condições concretas de avaliar o desenvolvimento qualitativo da educação nesse contexto, a USAID/B apostou na projeção de um futuro para a educação brasileira que, essencialmente, nunca chegou.

4.6 OPERAÇÃO USAD: O ASPECTO NÃO INTENCIONAL DO TESTEMUNHO INTENCIONAL

Num primeiro momento, ao relatório foi incorporada uma linguagem ligada essencialmente a uma agenda mais tecnocrática, com destaque para operações, alvos, estratégias, hierarquias, regras. Ademais, a adoção de uma produção textual com marcas de pessoalidade permite uma interpretação mais abrangente dos processos a que os documentos são submetidos durante sua produção, assim como as formas de interrogá-las também vai sofrendo alterações substantivas. A isto podemos atribuir um aspecto analítico valioso: a não intencionalidade presente nos testemunhos intencionais. Isto é: consideramos o testemunho como um esforço intencional, estruturado e consciente de produzir e validar a história, mas consideremos, analogamente, um empenho – talvez ainda maior – para dissimular os aspectos não intencionais das verdades no âmago das narrativas.

As fontes, nessa abordagem, devem ser consideradas como uma representação da realidade histórica que, quando interrogadas de maneira crítica, permite ao historiador elaborar sua narrativa considerando os aspectos que estruturam a influência dos atores, das instâncias discursivas, dos campos de força, das mentalidades, das intenções expressas e dissimuladas. Sobre o tema, afirma Ginzburg (2002):

Há muitos anos, Lucien Febvre observou que as fontes históricas não falam sozinhas, mas só se interrogadas de maneira apropriada. Hoje isto nos parece óbvio. Menos óbvia é a observação de que as perguntas do historiador são colocadas sempre, direta ou indiretamente, em formas (destaco o plural) narrativas. Essas narrações provisórias delimitam um âmbito de possibilidades que, frequentemente, são modificadas ou até descartadas no curso do processo de pesquisa. Podemos comparar essas narrativas a instâncias mediadoras entre questões e fontes, as quais influem profundamente (ainda que não de maneira exclusiva) sobre os modos pelos quais os dados históricos são recolhidos, eliminados, interpretados – e, por fim, naturalmente narrados (Ginzburg, 2002, p.114).

Nessa direção, ao interrogar essa retórica mais otimista da USAID/B, é possível entender a crescente necessidade de promover o alinhamento ideológico e político do governo brasileiro na seara educacional como etapa superior do projeto de desenvolvimento através da educação. O ineditismo interrogativo, não obstante, encontra-se na dimensão das denúncias, que também permaneceram textualmente como uma espécie de prova de que o governo brasileiro foi corresponsável pelas heranças deletérias deixadas pela ditadura à educação

A USAID/B elencou cinco principais objetivos que precisavam ser alcançados: educação básica universal; transformar todas as escolas de ensino médio; integrar a educação básica; transformar o ensino superior; alcançar 100% de alfabetização de jovens e adultos e garantir aprimoramento profissional. Esse esquema traçado pela USAID/B, em 1969, revela que a situação geral da educação nacional continuava sem grandes avanços.

Após conseguir papel de destaque na elaboração da “reforma universitária”, a atuação da USAID/B tornou-se mais assertiva em relação aos caminhos que o governo brasileiro deveria trilhar, assim como adotou uma retórica mais otimista nos relatórios. A essa mudança, cabe atribuir ao aspecto mais concreto e imediato que foi a aprovação de uma lei que ensejou à USAID atuar no âmago do projeto de “modernização das universidades” e, ainda, penetrar gradativamente no incipiente mercado do setor.

Embora o referido projeto tenha considerado planos setoriais, desde 1967, incluindo estudo acerca dos efeitos da macroeconomia, em 1971 e estabelecido mais de 30 problemas que precisavam urgentemente serem sanados, em 1972, meia década depois, a USAIB/B avaliou que “a seleção de métodos para lidar com esses problemas e a alocação de fundos entre e dentro de cada projeto prioritário (...) não foram adequadamente desenvolvidas e utilizadas” – “the selection of methods to deal with these problems and the allocation of funds among and within each priority project (...) have not been adequately developed and utilized”. (USAID/B, 1972, p. 96). Colocando, novamente, o governo brasileiro como antagonista ao seu plano de “desenvolvimento”.

É necessário entender, não obstante, que fatores conjugados levaram a não consecução de tais objetivos, visto que atualmente algumas dessas mesmas propostas fazem parte das metas do Plano Nacional de Educação desde sua primeira homologação, (2001-2010 até a mais atual, 2014-2024), e, nessa via, podem ser consideradas herdeiras direta desse contexto.

Um ponto importante é, novamente, considerar que a USAID/B tinha seus objetivos muito claros em relação aos frutos gerados pela concretização de um projeto dessa envergadura no Brasil. Outro, analogamente, é refletir acerca de um plano estratégico elaborado por uma entidade internacional com pretensões de promover a universalização daquilo que conceituamos hoje como educação básica. Um terceiro ponto é a atuação efetiva do governo brasileiro.

Em 1969, a USAID/B defendeu que o meio para atingir a universalização do ensino no Brasil era combater a alta taxa de abandono escolar, motivada, principalmente, pela necessidade que as famílias tinham de manter as crianças no mercado ilegal de trabalho em detrimento da escola para complementar a renda doméstica. O plano setorial contou com duas iniciativas: operação escola e operação produtividade. A primeira visava atingir a meta de alfabetização plena de crianças, jovens e adultos; a segunda visava, em parte, alfabetizar e, principalmente, promover a “preparação” de mão de obra técnica, direcionando, inclusive, parte da estrutura universitária para este fim.

A questão não é sabermos se esses dois planos foram plenamente alcançados ou não, mas sim o porquê eles não obtiveram êxito, mesmo depois de aprovada a “reforma universitária” e de a USAID ter figurado como consultora na elaboração tanto da legislação quanto dos projetos citados.

O aspecto inédito acerca tanto da necessidade de erradicar o analfabetismo quanto do potencial para alcançar tal objetivo está numa pequena nota textual produzida pela agência denunciou que o próprio exército possuía um programa de alfabetização capaz imprimir mudanças significativas nesse cenário, mas que não havia interesse político em direcionar para a população em geral. A alfabetização era ofertada apenas aos recrutas que já pertenciam à corporação, principalmente das áreas urbanas, mas o próprio exército não aceitava mais em seus quadros o alistamento de não escolarizados, segundo o art. 3º da Lei nº 5.400, de 21 de março de 1968, que determinava a dilatação do prazo até a obtenção do certificado de alfabetização como condição obrigatória de dispensa do serviço militar e recebimento do certificado de reservista.

O único testemunho sobre esse projeto fora feito no relatório de 1969, como uma espécie de comentário não intencional, visto que não apareceu em mais nenhum documento nem mesmo foi apresentado com algum detalhe ou profundidade de como essa plataforma estava estruturada. Não obstante, é pertinente considerar a intenção desse testemunho, sobretudo em relação à seguinte afirmação da USAID/B: *“se utilizado propriamente poderia dar uma contribuição vital para os objetivos de alfabetização da nação”*.

O que está em jogo aqui não é a especulação em relação ao significado da retórica da agência quando ela afirma que tal projeto poderia ser indispensável para alcançar os objetivos, mas sim as não intenções dissimuladas no testemunho intencional tanto da USAID/B quanto do governo ao não expandir uma plataforma que supostamente cumpria com os objetivos mais imediatos - alfabetizar em larga escala -, mas que claramente não tinha interesse em cumprir com os objetivos estratégicos de longo prazo estabelecidos pela agência. Esses apontamentos consideram o contexto de atuação tanto do MOBREAL quanto da CRUZADA-ABC, que a agência julgou relevantes, mas insuficientes

A primeira não intenção disfarçada está situada na mentalidade das elites golpistas militares que estavam no comando das estruturas repressivas e ideológicas de poder. Ao expandir esse programa de alfabetização, o exército seria compelido a dividir seus aparelhos ideológicos com outros atores, principalmente a USAID. A questão nuclear consiste, por seu turno, na expressa colisão entre os projetos ideológicos e objetivos definidos para o processo de alfabetização: a ditadura enxergava uma oportunidade e um problema ao mesmo tempo, visto que alfabetizar sob o controle ostensivo da hierarquia e da ordem vigente significava garantir a formação de soldados qualificados para atender às demandas da ditadura sem questionamentos; o receio estava, também, naquilo que poderia escapar ao controle ideológico dos processos formativos, mas que poderia ser contido dentro ou fora da caserna.

Ao expandir o projeto, o exército perderia tanto esse controle ostensivo em torno do processo formativo, visto que dividiria com a USAID e, portanto, com civis, o projeto alfabetizador em larga escala. Escala essa que representava, também, um problema de ordem maior, já que poderia representar a formação geral em torno de outra plataforma e com objetivos que colidem com os da ditadura civil-militar: a alfabetização de civis por militares com foco técnico para atuar nos setores produtivos - com mentalidade, portanto, pouco ou nada relacionada aos valores de hierarquia, ordem e obediência - e isto poderia ocasionar um contato mais frequente e “perigoso” de militares com a mentalidade civil estadunidense, principalmente pela influência que os EUA exercem na formação da mentalidade das classes militares brasileiras. Isto é: poderia significar um outro alinhamento ideológico entre dois projetos antagônicos de alfabetização.

Outro ponto relevante é que a não intenção do exército em atuar efetivamente na erradicação do analfabetismo revela aquilo que Paulo Freire, exilado pela ditadura - denunciara que “Seria uma atitude ingênua esperar que as classes dominantes desenvolvessem uma forma de educação que proporcionasse às classes dominadas perceber as injustiças sociais de maneira crítica”. Obviamente, a intenção em manter um projeto de erradicação de analfabetismo circunscrito à caserna revela a não intenção em promover a alfabetização plena por questões essencialmente políticas e ideológicas em detrimento das necessidades do país, sobretudo porque, no presente, há forte vertente que defende a função - inexistente, ilegal, arbitrária, puramente ideológica - de “poder moderador” do exército, que é estruturada no âmago de seus processos formativos internos e que ocorre livre de monitoramento pedagógico ostensivo, normativo, avaliativo, científico, epistemológico, institucional.

A relação mais óbvia e já devidamente analisada pela historiografia foi atribuir à USAID a função quase exclusiva de “estrutura de espionagem a serviço da CIA”. As fontes aqui interrogadas, não obstante, seguem reposicionando a história da atuação da agência no cenário brasileiro. Não se trata de inferir que a USAID estava preocupada com a erradicação do analfabetismo nem com o fato de ela julgar que a estrutura possuída pelo exército estava sendo desperdiçada, visto que poderia ser usada para acertar o alvo de erradicação do analfabetismo, mas sim, principalmente, que a agência buscou abonar uma forma específica de alfabetização que estivesse definida a partir de um projeto de desenvolvimento perfilado inexoravelmente ao capitalismo central e que, intencionalmente ou não, tornou-se a principal testemunha das heranças prejudiciais da ausência de um projeto educacional da ditadura civil-militar que promovesse efetivamente o desenvolvimento do país. Esta, talvez, seja a mais segura de interrogar a não intencionalidade dos testemunhos intencionais.

As fontes não são nem janelas escancaradas, como acreditam os positivistas, nem muros que obstruem a visão, como pensam os cétricos: no máximo poderíamos comparar a espelhos deformantes. A análise da distorção específica de qualquer fonte implica já um elemento construtivo [...]. Mas a construção [...] não é incompatível com a prova; a projeção do desejo, sem o qual não há pesquisa, não é incompatível com os desmentidos infligidos pela realidade. O conhecimento (mesmo o conhecimento histórico) é possível (GINZBURG, 2002, p. 44-45).

Outrossim, considerando a manutenção intencional de uma linguagem otimista em relação aos resultados que seriam gerados no futuro, a USAID/B indicia a si mesma e o governo brasileiro ao admitir, em 1972, que pouco ou quase nada gerou resultados positivos.

O que reforça ainda mais essa aparente antinomia está no fato de a agência afirmar textualmente que num futuro próximo, entre 1972 e 1976, alguns desses índices seriam atingidos e a educação sofreria importantes transformações. O fato é que, em 1973, um ano após o término da auditoria, a USAID encerrou seus contratos e acordos de colaboração e assistência técnica junto ao Ministério da Educação. Isto é: de 1976 até 1985 já não havia relatório analítico da agência em relação ao sistema educacional brasileiro. A realidade concreta é que o futuro “previsto” pela USAID/B nunca chegou.

O que ficou, portanto, foi o aparente esforço do testemunho intencional como única prova dos resultados positivos que a educação alcançaria após 1972. Ao interrogarmos a não intencionalidade do testemunho, notabilizou-se o fato de que a USAID/B atribui ao governo brasileiro a culpabilidade pela permanência dos problemas estruturais da educação nacional, assim como dos possíveis problemas que seriam herdados caso o governo não adotasse uma política diametralmente diferente da vigente até aquele momento.

Ou seja: tem-se uma entidade internacional ideologicamente alinhada ao governo brasileiro e que colocou à disposição da educação nacional vultosos empréstimos afirmando categoricamente que o principal entrave ao desenvolvimento da educação fora a própria política educacional da ditadura civil-militar.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A irrequietude do presente em relação ao papel da ditadura civil-militar nessa conjuntura de mudanças decorre de uma constatação histórica evidente e já exaustivamente denunciada pelo campo historiográfico crítico: a submissão cíclica do estado periférico, que é transformado em monopólio dos interesses do capitalismo central e passa a atuar como garantidor dos privilégios das classes dominantes, em detrimento das classes oprimidas, subalternizadas, torna inadiável a reflexão, tendo como ponto de fermentação a presença ostensiva da USAID no Brasil, acerca das condições que abonaram a conquista, transformação e a infrene destruição de um determinado modelo de educação que vigorou, mesmo com suas constrições aparentes, entre 1961 e 1964 com resultados positivos bastante expressivos.

Afinal, o Brasil é reconhecido nos relatórios, memorandos e telegramas como um dos países americanos com maior potencial geopolítico e como rota de desenvolvimento econômico, político, e social do hemisfério. Daí a necessidade de controlar um estado periférico da envergadura do Brasil – ideal ao capitalismo central –, que fosse capaz de servir de modelo a uma política educacional produtivista no cenário latinoamericano e conseguisse difundir os possíveis resultados e supostos benefícios dessa intervenção.

Plano esse que encontrou na USAID formas de operar de “dentro para fora” como uma estratégia especulativa capaz de gerar dependência do desenvolvimento do setor periférico. Ao capitalismo central, portanto, restou promover ingerência direta sobre as regras, o ritmo e a métrica de desenvolvimento da educação nacional através de sua agência internacional.

Não obstante, antes mesmo de os acordos de cooperação serem celebrados com o MEC e da auditoria ser oficializada, há alguns acontecimentos aparentemente desconexos, porém quando justapostos destacam pontos fulcrais que sinalizam um gradual reposicionamento da USAID na história da educação brasileira.

Alguns aspectos iminentes aos relatórios merecem destaque no curso das considerações conclusivas. Preliminarmente, é fato que o departamento de Estado dos EUA vinha interferindo sistematicamente nas questões políticas, econômicas e sociais do Brasil. A USAID, na condição de órgão subordinado, pertencente à administração direta, deveria adotar as diretrizes definidas pelo Departamento e responder obrigatoriamente a essa linha hierárquica.

Na mesma perspectiva, deveriam seguir os correspondentes locais da agência, visto que atendem a uma mesma cadeia de comando. Na tentativa de estruturar as considerações conclusivas mais ou menos sequencialmente, julgamos procedente tratar dos contornos mais gerais que confirmam a tese de que, na educação brasileira, a atuação da USAID pode ser compreendida como gravitacional, flutuante, dualística, uma síntese das duas principais abordagens (tese e antítese) já apresentadas, considerando a tese “oficial” produzida pelo estado brasileiro sob a vigência da ditadura e sua antítese o campo historiográfico crítico responsável por denunciar a agência como aparelho de dominação do capitalismo central.

Vejamos como essa “dialética dos indícios” pode ensejar um aprofundamento crítico e analítico sobre as aparentes antinomias envolvendo a USAID no cenário brasileiro que a reposiciona frente à história da educação e faz com que ela assuma um papel dualístico, intermediário, multidirecional, complexo.

Um primeiro movimento importante nos remete ao posicionamento da USAID/B antes do golpe, mais precisamente em 17 de Janeiro de 1964, manifestou-se através de seu Diretor Interino, James W. Howe. Em resposta ao extremista Carlos Swann, James Howe encaminhou uma extensa nota em defesa do financiamento da Campanha de Alfabetização do governo João Goulart, que utilizava o “método Paulo Freire” como fundamento pedagógico⁹³.

Centenas de matérias e espaços de opinião, tal qual o jornal 'O Globo, passaram a atacar as medidas adotadas por Jango, acusando-as de “comunistas”, sobretudo as que faziam parte do leque das Reformas de Base, contribuindo para que se plantasse um olhar negativo sobre as diretrizes do governo Goulart, necessário para o engendramento do imaginário democrático em torno de regime autoritário que se urdia. Matérias criticando, inclusive, o Plano Nacional de Alfabetização, que fazia parte das reformas e que adotara as diretrizes do educador Paulo Freire. Segundo editorial do jornal, a Campanha de Alfabetização fora, na realidade, “uma ameaça extremamente grave contra o que ainda subsiste de princípios Cristãos e da vida democrática no Brasil”.

Ressaltou, ainda, que a finalidade do “método Paulo Freire”⁹⁴, “sob pretexto de alfabetização, é a comunização dos analfabetos” (O Globo, 7 de janeiro de 1964, Matutina, Geral, página 1).

⁹³O GLOBO. **Processo de alfabetização não tem qualquer natureza política**. 28 de janeiro de 1964, Matutina, Geral, página 4. Arquivo Pessoal. Vide Anexo AB.

Saliente-se que as críticas levantadas às iniciativas educacionais do período Goulart não apresentavam, via de regra, dados ou estatísticas; focavam, quase sempre, apenas na suposta natureza subversiva das ações.

A nota em defesa de uma educação fundamentada nas ideias de Freire, quando analisada em sua conjuntura e apensada aos relatórios ulteriores, serve como marco temporal à argumentação de que a USAID manteve-se coerente na perspectiva produzida nos relatórios e distanciou-se gradativamente das narrativas que atribuíam-lhe o papel exclusivo de agente a serviço dos aparelhos repressivos e ideológicos dos EUA na educação, notadamente da CIA, para assumir um papel de síntese, de dualidade.

Isso pode ser constatado nos relatórios da auditoria iniciada em 1967, interpretada como um ponto subanalítico. Eles sugerem que essa apuração interna, ditada pela USAID, pode ter sido motivada por fatores diversos dos que formalmente justificavam a investigação, incluindo críticas contundentes feitas à atuação do governo civil-militar brasileiro.

Os elementos apontam que os relatórios produzidos entre 1967 e 1969 pela USAID/B sinalizaram para a USAID – tanto quanto para o departamento de estado dos EUA – as possíveis repercussões políticas das informações expressas nos documentos. Isto explica, em parte, os tensionamentos existentes entre a USAID/B e a USAID, assim como a decisão de revestir de sigilo parte substancial desses documentos. Daí a necessidade de uma auditoria. Ordem emanada da USAID no segundo semestre de 1967, data posterior à produção de um relatório preliminar, concluído pela agência no início do ano em tela e justificando a auditoria.

Não obstante, a USAID/B encaminhou memorando questionando a legitimidade da investigação, segundo a qual apresentava dados e interpretações imprecisas em relação à realidade educacional brasileira. Esse preâmbulo é relevante à medida que evidencia que não é possível circunscrever a agência a um papel unidirecional.

⁹⁴A utilização das aspas sinaliza duas questões singulares: a primeira delas é derivada do próprio Paulo Freire que, em entrevista ao jornal Pasquim, em Genebra, na Suíça, em 1979, afirmou: “Eu tenho até minhas dúvidas se se pode falar de método. E há, há um método. Aí é que está um dos equívocos dos que, por ideologia, analisam o que fiz procurando um método pedagógico, quando o que deveria fazer é analisar procurando um método de conhecimento” (FREIRE, 2012, p. 81-82); a segunda questão resulta de um dos seus principais intérpretes, Moacir Gadotti (1995), que defende que a concepção de “método” é um reducionismo da teoria do conhecimento formulada por Paulo Freire.

Nesse memorando de 13 de novembro de 1970, Ardwin J. Dolio apresentou de forma sistematizada que, na sua opinião, as alegações feitas pela agência eram frágeis e não justificavam a auditoria e colocou sob perspectiva histórica a atuação da USAID/B. Um ponto de destaque foi a participação do governo brasileiro nesse contexto, que estava aquém do projetado, sobretudo, em relação à destinação adequada das verbas previstas nos acordos, sua reduzida capacidade de solvência em relação aos empréstimos adquiridos, além, sobretudo, da ausência de dados concretos acerca da situação educacional brasileira.

Esse posicionamento da USAID/B, que diz respeito à legitimidade da auditoria, pode ter interlocução direta com o teor dessa primeira fase de relatórios analisados pela USAID. Embora nenhuma informação tenha sido censurada, o que indica que, em linhas gerais, a agência deu anuência para sua correspondente local, ainda que isto implicasse colocar sob suspeição a política educacional do governo militar.

O primeiro depoimento nessa direção, que também pode ser enquadrado como uma denúncia formal, caso esse documento fosse um inquérito, diz respeito ao desvio e uso, para fins políticos, de verbas que deveriam ser destinadas à educação pelo governo brasileiro: *“large scale and irregularity of transfers led to their being used frequently for political, rather than educational end” (USAID, 1969, p. 7)*⁹⁵. O cerne da questão é que essa informação nem foi tema gerador de apuração nem de censura. Isto é: caso a USAID determinasse, mediante memorando, telegrama ou relatório sigiloso a supressão dessa informação, estaríamos diante de um elemento probatório de que esses relatórios tinham passado pelo crivo da censura, edição e ingerência inquestionável dos aparelhos ideológicos.

Esse caráter dual da USAID é, também, um indício, ainda que tácito, de ingerência do Departamento de Estado dos EUA. Somado a isso, é importante ressaltar que quase metade da equipe dos setores I e II de empréstimos educacionais foi alterada no decurso de produção desses relatórios, sobretudo a partir de 1969, o que pode levantar questionamentos em relação ao nível de autonomia da equipe quando analisamos que, após o referido ano, a denúncia não foi mais textualmente encaminhada ao Departamento de Estado e as críticas na direção de responsabilização do governo brasileiro ganharam um tom bem mais positivo.

⁹⁵Vide Anexo AC.

Nessa esteira, embora o tema estivesse presente também em alguns memorandos e telegramas, o problema de desvio de finalidade de verbas pertencentes aos acordos de cooperação ganhou destaque. Essa denúncia permaneceu nos textos até 1969, ano no qual parte da equipe gerencial, executiva e operacional da USAID/B foi substituída, mesmo que o órgão pudesse simplesmente ter censurado ou excluído esses excertos para beneficiar o governo civil-militar.

De maneira ainda mais assertiva, figurou em todos os relatórios, desde 1967 até 1972, a denúncia de que o governo brasileiro ou não dispunha de dados de natureza nenhuma acerca do cenário educacional ou não estavam atualizados, desde o mais geral até o mais específico. Ademais, a inexistência de muitas dessas informações tornou-se, conforme afirmou categoricamente a USAID/B, um obstáculo à produção de relatórios que pudesse oferecer uma tradução mais acurada acerca da realidade educacional brasileira.

Esse depoimento, também em tom de denúncia, reforça a posição da historiografia crítica de que havia uma política de estado a serviço do ocultamento e destruição de documentos que pudessem comprometer a ditadura. Isto é: à medida que a USAID – que representa um Estado alinhado ideológica, política e economicamente ao governo – mantém textualmente, num universo de cerca de 1 mil laudas de relatórios, indícios probatórios de que dados oficiais inerentes ao cenário educacional, estrutural, material, intelectual e financeiro brasileiros não estavam disponíveis após o golpe de 1964, ela assume um papel, ainda que não dolosamente, dualístico, disruptivo, visto que produz provas contrárias à “história oficial”, que ainda é propalada por defensores da ditadura.

Esse cenário geral ainda apresentava um outro problema de destaque: o da falta de precisão dos dados apresentados pelo governo em relação à dotação orçamentária total destinada à educação nos anos em que a entidade atuou. A Agência viu-se impelida a fazer um balanço considerando apenas a aquisição de dados parciais disponibilizados, adotando uma postura mais otimista em relação ao cenário futuro: *“Portanto, dados precisos sobre o financiamento total para a educação formal no Brasil não têm sido disponíveis e a análise deve ser baseada em dados parciais e nas melhores estimativas disponíveis”*⁹⁶.

⁹⁶Portanto, dados precisos sobre o financiamento total para a educação formal no Brasil não têm sido disponíveis e a análise deve ser baseada em dados parciais e nas melhores estimativas disponíveis. USAID, 1969, p. 7.

Outro aspecto mais geral presente nos relatórios foi a constatação de que os problemas estruturais que afligiam a educação brasileira desde 1964 permaneciam quase “intocados” em 1972. A USAID/B posicionou o governo brasileiro como o principal responsável pelo não cumprimento das metas de desenvolvimento da educação traçadas, mormente, pelo departamento de Estado dos EUA através da agência.

Não é possível inferir se a constatação de problemas estruturais na educação brasileira, cujo governo militar foi apontado como principal responsável, foi utilizada como “moeda de troca” pela USAID, sob pena de o Estado brasileiro ter outros acordos de cooperação, com países europeus, prejudicados ou mesmo ter sua capacidade de crédito para o setor perigosamente comprometida.

Isto explicaria, em parte, a preocupação da USAID, no início da segunda fase da auditoria, em delegar a sua correspondente à produção de um minucioso levantamento acerca de todos os projetos e acordos de empréstimos que o setor educacional brasileiro possuía com outros países, incluindo valores dos empréstimos, tempo de vigência dos contratos e projetos.

O fato é que, entre 1967 e 1972, a USAID tornou-se a principal concessora de empréstimo para o setor – valor que superava o investimento para o setor feito pelo governo nesse período em quase todos os acordos de colaboração –, bem como considerando o valor total investido – e única consultora direta do estado brasileiro para assuntos inerentes às reformas da legislação educacional de 1968 e 1971 documentadamente.

O último aspecto de natureza geral, que reforça a tese pretendida, pode ser analisado na presença constante de uma “avaliação otimista” inerente às projeções feitas pela USAID/B para a educação brasileira. Esse é um fator imprescindível para entendermos com mais clareza como o que é geralmente “tipificado” como “história oficial” vai fabricando “verdades” como produtos finais de suas formas ideológicas.

Assim, ao constatar que no relatório produzido em 1967 a agência promulgou que apesar de um apagão de dados desde 1964 era possível fazer uma projeção otimista em relação aos anos seguintes. Isso vai reforçando o papel intermediário da USAID/B.

Ao passo que os relatórios denunciavam claramente a ausência de informações e de transparência nas políticas implementadas pelos militares para a educação, os indícios sinalizam que esse quadro de falta de dados concretos abriu caminho para a penetração e ampliação dos suportes financeiro, material, técnico, intelectual, oferecidos pela agência.

A questão que se faz importante esclarecer diz respeito à definição normativa dessa estrutura organizacional na tentativa de compreender o contexto de disputas ao qual a USAID fez alusão e apresentar um panorama mais geral e inteligível em torno da delegação de responsabilidades e nível de ingerência do Conselho Federal de Educação, principalmente porque mereceram destaque no começo do relatório a ponto de ser apontado como um problema a ser sanado.

Todas essas questões têm relação direta com a alocação de recursos federais que seriam destinados anualmente para cada Estado. Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 5.024/61 –, no seu Título XII, Dos Recursos para a Educação, Art. 92, regulamentado pelo Decreto nº 59.867, de 26 de dezembro de 1966, a união ficaria responsável pela destinação anual, no mínimo, de 12% de sua receita bruta, que seria dividida igualmente para três fundos: Fundo Nacional do Ensino Primário, Fundo Nacional do Ensino Médio e Fundo Nacional do Ensino Superior.

É importante observar o que revela a linha do tempo de modificações feitas na estrutura do CFE, criticada pela USAID, enquanto proposta de solução para o problema preliminar de alocação de recursos e participação de entidades internacionais nessa seara.

As duas primeiras, ainda em 1964, feitas pelo Ministro da Educação do Governo Castelo Branco, Flávio Suplicy de Lacerda, foram os Decretos nº 54.217, de 28 de Agosto e nº 55.014, de 17 de novembro de 1964, que acrescentaram ao regimento do CFE, dentro da estrutura da Secretaria Geral e cujo secretário era nomeado pelo próprio Presidente da República, atribuições relativas à *“contabilidade e ao movimento financeiro do Conselho”*; e a alínea *“g) Serviço Financeiro”*, atribuindo ao CFE *“exclusivamente os encargos relativos ao movimento financeiro do Conselho”*, respectivamente. Isto é: a Secretaria Geral, antes de 1964, na gestão do Ministro Paulo de Tarso, quando fora aprovado o Decreto nº 52.617, de 7 de Outubro de 1963, determinando o Regimento do Conselho Federal de Educação, não havia previsão legal para que a Secretaria Geral fosse o setor responsável exclusivamente por movimentações financeiras do CFE.

Todas essas medidas beneficiaram diretamente a USAID, mas o Decreto nº 57.894 de fevereiro de 1966, por sua vez, que dispôs especificamente acerca das atividades de cooperação e assistência técnica para o desenvolvimento da educação por parte de organismos internacionais, permitiu, após as informações do relatório de 1967, a agência participar mais ativamente das decisões financeiras do Conselho, inclusive indicando junto ao governo os nomes que poderiam presidir a Secretaria Geral responsável pelo controle e alocação de verbas.

Um fator que fortalece essa afirmação pode ser observado no curso do Plano Nacional de Educação – PNE, elaborado pelo CFE, por exemplo, aprovado em 1962, e que não apontava, em sua estrutura, a imprescindibilidade de cooperação internacional para o desenvolvimento da educação, embora, na prática, acordos já haviam sido celebrados entre o estado brasileiro e organismos internacionais visando cooperação e assistência técnica. O que chamou a atenção foi a sequência de decretos alterando dispositivos relacionados à questão ligada a fontes de financiamento.

Os Estados estabeleciam estratégias de aplicação desses recursos suplementares, obrigatoriamente subvencionados pela União, porém o Conselho Federal, enquanto órgão deliberativo, não tomava decisões necessariamente vinculadas a essas demandas. Isso gerou ainda mais insatisfação e disparidades em relação aos índices de desenvolvimento da educação diretamente relacionados aos recursos percebidos, segundo aponta a USAID, visto que muitos municípios de médio e grande porte, sobretudo do perímetro urbano, acabavam recebendo mais recursos, em detrimento dos municípios menores e mais distantes, situados, principalmente, no âmbito rural.

A título de exemplo, tem-se a atuação do educador Anísio Teixeira nesse contexto. As principais críticas feitas por Anísio estavam direcionadas justamente a essas mudanças na estrutura de financiamento. Ele, enquanto integrante do Conselho até 1968, foi relator de diversos pareceres e formulou estudos nos quais defendia um “Plano de Finanças” para a educação brasileira, que tinha na autonomia e descentralização administrativas as forças vitais de desenvolvimento do setor.

⁹⁷TEIXEIRA, Anísio. **Conselho Federal de Educação. Subvenção a faculdades.** Parecer n.388/62. Comissão de Ensino Superior, aprov. 9.02.63. Documento. Rio de Janeiro, n.12, mar. 1963. p.20-21.

Ainda em 1963, Anísio, no PARECER Nº 388/62⁹⁷, que versava sobre Subvenção a Faculdades, foi taxativo ao afirmar o Fundo não teria condições de subvencionar escolas particulares, como fora solicitado pelo setor, e que seria necessária abertura de crédito suplementar para atender essa demanda, visto que o valor destinado ao Fundo do Ensino Superior já estava excessivamente comprometido em razão de suas despesas regulares.

Se, por um lado, a obtenção de recursos de estados e municípios deveria passar, categoricamente, pelo crivo ideológico, antes dos critérios técnicos e burocráticos, prejudicando o desenvolvimento isonômico da estrutura infra e superestrutural da educação. Por outro, alargou o caminho para entidades que, além de já ter seu perfil ideológico consignado pelos acontecimentos que precederam o golpe e pertencer a um dos países com maior dotação orçamentária destinada a agências de desenvolvimento internacional, a USAID figurou como principal entidade dos EUA capaz de colaborar decisivamente com o processo de tomadas de decisões, inclusive inerentes à destinação de recursos.

Gradativamente, como é possível constatar, a USAID ocupou espaços não ocupados pelo governo brasileiro e atuou como principal fonte de financiamento da educação em vários estados e municípios, exercendo, em muitos casos, o monopólio do poder de investimento e desenvolvimento infra e superestrutural da educação pública, que deveria ser de responsabilidade dos entes federados.

Para formar uma noção mais geral, no memorando de 15 de abril de 1971, estão elencados 18 Estados brasileiros que assinaram contrato para construção de escolas modelos em parceria com a USAID, incluindo Pernambuco. Para uma noção mais aproximada, destacamos o cenário de recursos totais de investimento alocados para o PREMEM pelos estados da Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que somavam 12 milhões de cruzeiros novos, em comparação com os recursos que a USAID disponibilizou, que somavam 24 milhões. Há uma clara disparidade em relação ao poder de financiamento de ambos os atores envolvidos nesse processo. Ainda em 1967, merece destaque a contextura envolvendo o COLTED, criado no ano anterior.

A agência criticou duramente o governo militar em função do sucateamento da educação brasileira, com destaque para suas estruturas físicas, material e intelectual⁹⁸, que não atendiam aos padrões mínimos de qualidade definidos pela USAID. Essa constatação, que atravessa todos os relatórios, torna-se um ponto fulcral da história do tempo presente. Aos poucos, os relatórios permitem compreender algumas das principais heranças deixadas pela ditadura, assim como desnuda seu *modus operandi*.

Ao verificar que o material didático utilizado pelo sistema de ensino brasileiro era inadequado, disjunto da realidade dos estudantes e, principalmente, do setor produtivo, a agência articulou sua ingerência sobre uma das principais bases ideológicas do ensino público: seus livros didáticos.

Ter o controle editorial de todo material educacional distribuído ao sistema de ensino, em todos os seus níveis e modalidades, possibilitou a agência exercer sua hegemonia ideológica – tal qual prenunciou Althusser, ao afirmar que não poderia existir projeto dominante sem o controle hegemônico dos aparelhos ideológicos que o constitui. A contabilidade em relação à distribuição de livros tem divergido na historiografia especializada. O montante reconhecido e estabelecido no contrato era de 51 milhões de livros, como já citado.

Porém, segundo os relatórios, cerca de 16 milhões de livros foram produzidos e distribuídos nacionalmente e cuja base ideológica estava centrada numa educação “orientada para o trabalho”, entre 1967 e 1972. Por outro lado, essa reorientação ideológica acabou antagonizando, inclusive, à atuação governamental, que viu seu projeto de militarização e “Macarthismo de Estado” perdendo, ainda que gradativamente, sua força nos espaços educacionais.

O objetivo da agência colidia com a presença ostensiva das forças repressivas e ideológicas a serviço da militarização e do Macarthismo nos espaços educacionais. Quer dizer: o projeto da USAID para a educação, via COLTED, era oposto, visto que buscava constituir uma espécie de engenharia de consenso em torno da finalidade da educação pública: ela deveria se movimentar na mesma direção e com a celeridade do setor produtivo, e não ser privatizada ou mesmo usada para fins de persecução ideológica. Ademais, a agência também depôs a favor da história crítica, que defende que o material didático oficial distribuído durante a ditadura constituía mais um formulário ideológico do que aporte pedagógico.

⁹⁸USAID, 1967, p. 66. Vide Anexo AD.

A entidade internacional ratificou, conforme consta nos relatórios, que os livros escolares eram inadequados e não mantinham relação crítica com a realidade brasileira, nem mesmo com o setor produtivo, foco da agência. Assim, a USAID segue se movimentando das extremidades para o centro.

Em 1968, o foco da USAID estava nas tratativas envolvendo mudanças na legislação educacional, mais precisamente em relação à “Reforma Universitária”, consignada pela Lei 5.540/68, cuja determinação era estabelecer normas organizacionais, de funcionamento e articulação do ensino superior com as escolas médias, além de fixar outras providências.

Esta lei, que representa uma das principais heranças da ditadura, teve a agência como principal órgão consultor, desde a idealização até sua redação. Nesse contexto, os relatórios de 1967 e 1968 foram utilizados como principais referências no curso de prescrição dos principais “eixos estruturantes” de uma reforma universitária ideal, segundo critérios definidos pela USAID.

De acordo com a documentação, a necessidade de reformar a legislação brasileira era urgente. No âmbito do ensino superior, a questão central, para a USAID em 1967, girava em torno de: “to promote sound university curricular and administrative reform⁹⁹ (...)” (USAID/B, 1967, p. 87).

Subsequente à aprovação da referida lei, a USAID assinou acordo de “modernização Universidades brasileiras”, com foco no âmbito administrativo e estrutural (físico, material, intelectual) inserido num contexto de diversos projetos que ficaram amplamente conhecidos como “acordos MEC-USAID”. O projeto em questão, cujo número do contrato era 512-11-660-263.1, embora iniciado em meados de 1967 e com previsão de término para 1972, após a aprovação da “reforma universitária” foi, conforme consta no memorando de 29 de abril de 1971, estruturalmente reformulado¹⁰⁰.

É fato que as heranças deixadas por essa “reforma” no ensino superior foram deletérias à sociedade, sobretudo para as classes populares. E embora a agência tenha conseguido – com todo suporte do governo brasileiro – promover reformas na direção de submeter às universidades aos setores produtivos. A USAID/B denunciou que o governo brasileiro vinha agindo intencionalmente, desde o golpe, para ampliar os problemas estruturais que atingiam o âmbito acadêmico, com destaque para organização e eficiência das universidades:

⁹⁹Vide Anexo AE.

¹⁰⁰Vide Anexo AF.

Como é possível constatar na seguinte frase: “to expand the system but this expansion, if it were to be done rapidly and without a revision of present practices, would simply endorse and perpetuate many inefficient and outmoded practices. Rapid expansion must await reorganization” [...]. (ibidem, p. 87), a USAID/B não permaneceu alheia aos problemas estruturais que atingiam as universidades. De 1969 em diante, já sob a vigência da reforma universitária, ela denunciou que o ensino superior brasileiro tinha um sistema inadequado de admissão, tornando o processo circunscrito a uma elite; alta concentração de mão de obra em especialidades que não guardavam relação com o setor produtivo do país; subutilização de estruturas; falta de professores em regime de dedicação exclusiva; lento desenvolvimento da capacidade de pesquisa. (USAID/B, 1969, p. 48)¹⁰¹. Em 1972, já no último relatório, a agência asseverou que não havia dados acerca dos investimentos feitos no ensino superior nos últimos anos e que a análise “are vacanty and invariable based on estimates¹⁰²” (USAIB/B, 1972, p. 68).

Outro ponto que merece atenção é a denúncia que a USAID/B em relação à postura do governo militar frente a professores e estudantes universitários. A agência, no relatório em tela, depôs que o governo brasileiro precisava urgentemente: to give students a better vision of Brazilian problems and reality and an opportunity to participate in the country 's development (...). To use university as a resource in development¹⁰³ [...]. (USAID/B, 1972, p. 71-72).

No mesmo contexto, o governo brasileiro, no que diz respeito aos Movimentos Estudantis, principalmente a União Estadual dos Estudantes (UEE) e a União Nacional dos Estudantes (UNE), acionou seus aparelhos repressivos e ideológicos para desarticular e atacar essas entidades representativas. O papel da opinião pública foi determinante, uma vez que cultivou um sentimento na população de que tais instituições estavam a serviço de um projeto ideológico subversivo, como enunciava matéria do dia 6 de abril de 1964, página 12, d’O Globo, intitulada: “CPI da UNE sugere medidas para livrar os estudantes da influência comunista¹⁰⁴”. Enquanto a ditadura civil-militar promovia sua ordem persecutória contra a educação brasileira, a USAIB/B relatava que o governo deveria considerar a participação dos estudantes universitários nas questões que envolvessem o desenvolvimento do país.

¹⁰¹Vide Anexo AG.

¹⁰²Vide Anexo AH.

¹⁰³Vide Anexo AI.

¹⁰⁴Vide Anexo AJ.

Ademais, o ambiente acadêmico deveria ser colocado à disposição do desenvolvimento da nação. São duas orientações que revelam muito mais do que parecem.

Essa perseguição ao movimento estudantil organizado também é ponto de aproximação entre a atuação do estado brasileiro, a educação brasileira e a USAID. No memorando¹⁰⁵ de 15 de abril de 1965, há um extenso relatório sobre vários diretórios acadêmicos ao redor do país. São 17 páginas, incluindo os centros acadêmicos de São Paulo e um de Cuiabá (Mato Grosso) – o Centro Acadêmico Oito de Abril, ligado à Faculdade de Direito –, além da União Nacional dos Estudantes (UNE), União Estadual dos Estudantes (UEE), União da Juventude Comunista (UJC), Juventude Universitária Católica (JUC), Juventude Operária Católica (JOC).

O documento registra, inclusive, que o Centro Acadêmico XI de Agosto, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) contava com cerca de 2.500 membros, sendo considerado um dos mais influentes. O supracitado memorando relata ainda que, no Estado do Rio de Janeiro, foram presos cerca de 150 estudantes, acusados de subversão e terrorismo, que ficaram sob custódia do exército. Desses, 26% eram mulheres.

Em São Paulo, 90% eram estudantes de humanas, 20% de mulheres, 23% havia concluído recentemente o Ensino Médio, 56% tinham menos de 23 anos de idade. No Nordeste, 118 foram presos. No sul, 28. No Rio de Janeiro, somente em 1969, 260 estudantes foram inquiridos. Desses, 80% estavam no primeiro ano de curso; 15%, no segundo ano, e apenas 5% perto de concluir.

Essa breve exposição percentual refere-se apenas aos estudantes que ficaram sob custódia do exército, não havendo informações precisas de quantos ficaram sob custódia de outras agências militares e civis, a exemplo dos Departamentos de Operação Política e Social (DOPS). A historiografia crítica há muito desvelou a política persecutória da ditadura em detrimento das universidades públicas – das quais fazem parte professores, estudantes e equipe técnica. Assim como a sociedade brasileira testemunhou que parte dos mais importantes movimentos de resistência à ditadura foi constituído nas universidades.

¹⁰⁵Vide Anexo AK.

Dessa forma, o fato de a agência ter, apenas nos últimos relatórios, “orientado” o governo brasileiro dar aos estudantes universitários uma oportunidade de participar das decisões, é um indício de que a USAID reconhecia que o uso dos aparelhos repressivos e ideológicos contra a educação nacional era um dos principais entraves à concretização do projeto da agência para promover o desenvolvimento do país através da educação.

Não há, portanto, nos relatórios, memorandos ou telegramas, ordem direta ou envolvimento expresso do Departamento de Estado dos EUA ou da CIA na condição de órgãos de controle ideológico ou de interventores sobre a política operacional da USAID/B no cenário educacional brasileiro. Outrossim, o fato de um órgão internacional nem, sequer, citar um suposto “projeto de comunização” da educação, conseqüentemente, denuncia o caráter ideológico e ilegal das medidas persecutórias adotadas pelo governo contra educadores e educadoras durante, pelo menos, todo o período em que a USAID se debruçou sobre a realidade educacional brasileira.

O que evidencia que as frequentes acusações veiculadas pelos aparelhos ideológicos de imprensa, alardeando que a educação, neste período, estava controlada por “comunistas e/ou subversivos” como parte de um “projeto de comunização”, tornou-se mais um esforço em torno da construção do imaginário que buscava legitimar a ditadura civil-militar.

Abaixo, a título de exemplo, segue o excerto de um memorando secreto encaminhado no dia 27 de março de 1964, endereçado Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos (ANS), ao diretor da CIA, John McCone e os secretários de Defesa e de Estado, Robert McNamara e Dean Rusk, capaz de liar perspectivas acerca desse aparente distanciamento da USAID/B de sua linha de comando. A mensagem definira como necessário “covert support for pro-democracy street rallies(...) and encouragement [of] democratic and anti-communist sentiment in Congress, armed forces, friendly labor and student groups”¹¹³.

Notemos que havia uma estratégia formulada na construção de consenso em torno da conversão do golpe e da ditadura em imaginário democrático, em aspectos mais gerais, além de buscar espalhar um sentimento anti-comunista. Não obstante, podemos constatar que em aproximadamente 2 mil fontes documentais, a USAID/B não usou desse expediente nem, ao menos, para afirmar que era um fator de preocupação para a consecução de seu projeto.

¹⁰⁶Vide Anexo AL.

No plano sequencial, esses excertos, como partes constituintes de uma história contra-hegemônica, cada vez mais, indiciam o governo civil-militar e servem como elementos probatórios de que o Estado brasileiro, ao investir maciçamente no caráter elitista e excludente da educação pública nacional, figura como autor e responsável imediato pelas consequências deletérias desse projeto. Ainda nesse contexto, USAID/B defendeu a necessidade de o governo promover a popularização, ampliação e acesso à educação nacional (USAID, 1967, p. 9-10)¹⁰⁷.

Ou seja: mesmo para um país referência do capitalismo, como os EUA, o posicionamento assertivo da USAID denota que a atuação do governo brasileiro para garantir a prevalência do setor privado em detrimento do público, concentrada na educação primária e secundária, representa mais atraso que avanço, mais processo ideológico que necessário ao desenvolvimento do país, mais um entrave que solução, mais um projeto individual de poder que projeto de nação.

Era preciso, segundo asseverou a agência, reverter esse quadro e investir na ampliação das instituições públicas de ensino e combater o seu caráter elitista: *“Not only has secondary education traditionally been limited to a certain socioeconomic elite, but it has also been severely limited geographically favoring the more development south of Brazil and the more urbanized”* (ibidem, p. 12).

O depoimento acima pode ser encarado como um dos mais reveladores por dois motivos: primeiro, é originário de um órgão internacional que supostamente seria beneficiário direto desse cenário privatizante, sobretudo dada sua condição privilegiada junto ao governo brasileiro.

Outra evidência que demonstra o desinteresse da ditadura civil-militar em promover uma educação efetivamente de qualidade pode ser encontrada no seguinte depoimento da USAID, no relatório de 1969: “problemas externos ao próprio sistema escolar também afetam o desempenho dos estudantes (...) as crianças sacrificam a educação em busca do potencial de ganho salarial ou para suprir necessidades básicas da família, como roupas, comida (...)”¹⁰⁸.

¹⁰⁷Vide Anexo AM.

¹⁰⁸problems external to the school system itself also affect students (...). Among these are the economic situation (...). the children sacrifice schooling for their wage-earning potential or which might prevent that Family from supplying the needed clothing, food, and school materials (...). distance of residence from school, especially in the rural areas; and the physical health and nutritional level of the student. Vide Anexo AN.

Outrossim, o fato de a USAID/B tecer críticas à forma adotada pelo governo civil-militar de entrada no ensino superior, bem como da latente desigualdade educacional. Realidades que não foram contornadas até o fim dos relatórios. Outra crítica feita pela entidade tinha relação com a disputa dos militares pelas funções secretariais e executivas nos programas vigentes. Um deles, o PREMEM, a título de exemplo, conforme memorando de 13 de abril de 1971, tinha 8 coronéis exercendo funções de Secretário Executivo; subsecretário; pesquisador chefe e subchefe; construtor chefe e subchefe; desde 1969¹⁰⁹.

No que diz respeito ao processo de alfabetização, chamou a atenção o fato de que várias campanhas organizadas foram extintas em razão de ausência de apoio técnico e financeiro no contexto da “revolução de 1964”, segundo defende o relatório, e as que tiveram permissão para continuar foram sendo enfraquecidas ao ponto de não terem eficácia.

Dessa forma, o governo tinha pleno conhecimento da necessidade dramática de realizações de alfabetização, uma vez que, historicamente, o Brasil experimentara dificuldade em organizar e apoiar em nível nacional um programa de alfabetização contínuo para assegurar a realização em massa de qualificação no processo de alfabetização. Um exemplo de destaque, diferentemente dos movimentos citados anteriormente, foi a CRUZADA ABC. Segundo afirma a agência, a partir de 1964, ela atuou no vácuo deixado pela ausência do governo. Entre agosto de 1965 e julho de 1969, a CRUZADA ABC matriculou cerca de 600 mil pessoas, das quais mais de 451 mil concluíram pelo menos uma das cinco fases do programa. Havia, ainda, um programa vocacional iniciado em Pernambuco, em 1968, que contou com participação de 1.500 adultos dos quais 750 completaram o curso. Um dado destacado pelo relatório é que, após a conclusão do curso, em torno de 50% estavam empregados; 25% atuando diretamente na respectiva área de qualificação e 25% em áreas correlatas aos cursos que fizeram.

O esforço de formação profissional para jovens e adultos era, segundo a USAID/B, geralmente fraco porque o apoio financeiro garantido e a popularidade política os impediam de provar sua relevância para as demandas do mercado de trabalho para o qual foram organizados.

¹⁰⁹USAID, 1969, p. 60.

Com esse conjunto de problemas no sistema educacional, o fato de o uso de novas mídias e técnicas inovadoras não terem sido rápidas e efetivamente exploradas pelo governo, criou uma área problemática que, se resolvida, poderia contribuir substancialmente para a resolução dos problemas apontados nos relatórios.

A ideia, que não foi concretizada pelo governo, segundo asseverou a USAID/B, era proporcionar ao novo alfabetizado construir novas habilidades, manter e aperfeiçoar por meio do uso contínuo. Além de coordenar esse esforço com outras necessidades básicas que visassem adquirir qualificação para se tornar um participante ativo e produtivo na economia. Para a agência, a educação poderia ser gerenciada, dentro do modo de produção do capitalismo industrial brasileiro, mais ou menos como uma fábrica, empresa, um negócio, numa relação análoga a um meio de produção¹¹⁰. A manifestada defesa de um modelo educacional estruturado a partir de uma lógica de produção permite compreender que a relação existente entre educação e desenvolvimento passava, rigorosamente, pela adequação da educação à métrica do setor produtivo.

Desde 1967, a USAID/B fez análise preditiva e defendeu uma projeção de mudanças estruturais que ocorreriam na educação brasileira até 1972 como resultado dos acordos de cooperação. No entanto, o otimismo presente no relatório de 1967 colidiu com a realidade educacional expressa no último relatório feito em 1972.

É salutar explicar que as transformações às quais a USAID/B fez referência dizia respeito a um conjunto de soluções necessárias cujas forças propulsoras estavam situadas no setor educacional, com implicações diretas sobre os setores econômico, social e político.

Ter um órgão estrangeiro responsável pela formulação de estratégias de investimento no setor educacional brasileiro não foi suficiente para sustar os efeitos deletérios da atuação dispersa e ideologizada do estado brasileiro, que resultou, inclusive, em significativa redução dos recursos destinados à educação, quando se compara com os anos que precederam o golpe. Em 1972, a Agência identificou ainda uma redução substancial dos repasses feitos pela União à educação. Segundo a USAID *“the breakdown of education expenditures by level of government show the federal participation declining stable, from 36,7% in 1965 to 27,3% in 1970”*¹¹¹.

¹¹⁰Movimentos como o da Administração Científica, Taylorismo, Fordismo, Toyotismo, conseguiram permear o ambiente educacional.

¹¹¹USAID, RELATÓRIO. The Financing of education. 1972, p. 5. Vide Anexo AP.

Em outros termos: à medida que apontava as fragilidades do governo brasileiro, que reforça o caráter dual de sua atuação, a agência denuncia que a “história oficial” promovida pela ditadura civil-militar foi um mero exercício de força ideológica do estado brasileiro. A própria USAID afirmou que o cenário revelava “An automatic socio-economic selective device through exists in regard to continuing access to education”¹¹² (USAID, 1969, p, 23).

Em 1969, o foco da agência foi o PREMEM, consignado pelo decreto 63.914 de dezembro de 1968. Esse projeto de promoção de mudanças estruturais no ensino médio teve a agência como principal consultora. Assim como as mudanças supracitadas em outros supostos projetos de desenvolvimento da educação nacional, os relatórios dos anos precedentes da agência foram os principais parâmetros na constituição das propostas ao governo brasileiro. Todas as transformações necessárias ao “ensino médio” foram prescritas pela entidade. Além disso, a USAID contou com representante para integrar a Comissão de Administração e a EPEM¹⁰⁶.

Ao analisar mais atentamente as fontes, é possível inferir que a agência depôs contra a forma como o “ensino médio” estava estruturado pelo governo militar. Segundo ela: *“the accessibility of education to the diverse socioeconomic segment of the brazilian populations has been limited by the degree to which the system has been traditionally operated by the private sector, especially at the secondary and higher level”* – A acessibilidade da educação aos diversos segmentos socioeconômicos da população brasileira tem sido limitada pelo grau em que o sistema tem sido tradicionalmente operado pelo setor privado, especialmente nos níveis médio e superior (USAID, 1969, p. 12).

Essa é uma das inúmeras evidências de que os meios pelos quais o golpe foi concretizado já estavam demarcados e contavam com setores estratégicos de intervenção e conversão.

¹¹²Vide Anexo AQ.

¹¹³TELEGRAMA, RJ, Endereçado ao Departamento de Estado dos EUA em 27 de março de 1964, página 11.

O estado brasileiro, na condição de detentor dos aparelhos repressivos, o sistema jurídico e o informativo como principais estamentos ideológicos, à medida que, como preceituou Althusser, *“nenhuma classe pode, de forma duradoura, deter o poder do Estado sem exercer ao mesmo tempo sua hegemonia sobre os Aparelhos Ideológicos do Estado”* (1985, p.71).

Não obstante, embora a USAID não tenha figurado declaradamente como interventora, nem ao menos citado qualquer indício de movimentos subversivos na educação como obstáculo ao seu projeto de cooperação e assistência, a descaracterização dela enquanto entidade eminentemente neutra deu-se em diversos momentos, como já demonstrados aqui.

Noutro aspecto, os relatórios demonstram uma ostensiva presença da agência como aparelho inegável de mudanças infra e superestruturais durante seu período de vigência no Brasil, principalmente na formulação de esquemas de participação nos setores de desenvolvimento, inclusive contando com informações sigilosas e tratativas específicas que asseguraram a condição privilegiada na definição de políticas para a educação.

Essa condição, como sugerem os relatórios, deu-se, principalmente, em razão dois fatores: o governo brasileiro canalizou forças para que a USAID promovesse mudanças paradigmáticas na orientação educacional brasileira; segundo, porque o Estado brasileiro fez de tudo para garantir uma fonte vultosa de empréstimos na tentativa de implementar uma estratégia de desenvolvimento perfilado aos EUA e garantir seus projetos repressivo e ideológico de persecução doméstica dos que se posicionavam contra o regime. Em todos os relatórios, a USAID/B foi assertiva ao apontar o governo civil-militar como autor ou mesmo coautor dos resultados obtidos pela educação, sobretudo os negativos, ao longo de quase uma década de cooperação.

Todos esses fatores, portanto, quando interpostos, fornecem elementos para sustentar a tese de que a constituição da visão da USAID/B acerca do cenário educacional brasileiro relevou, conseqüentemente, uma dinâmica histórica com seus próprios rizomas. Rompe, em certa medida, sua relação até então intrínseca com as principais análises que a interpretam sob efeito dos dois campos de força que caracterizam o maniqueísmo histórico, tão caro aos pesquisadores.

As fontes aqui analisadas também desvelam que há interstícios a serem preenchidos por pesquisas futuras. Nessa direção, a USAID pode ser compreendida a partir das tramas que a distanciam dos contornos narrativos estáticos a fim de identificá-la como força cinética.

Trata-se, portanto, de considerar essa dialética dos indícios entre a USAID, o Estado brasileiro e a educação nacional em seus encadeamentos. De um papel epistemológico intransitivo para outro, transitivo. Relatórios, memorandos e telegramas que sinalizam uma posição interposta e até antinômica da agência, mas que motivam o pesquisador a enxergar e compreender para além das miragens que compõem as condições próprias de produzir e validar a história do tempo presente.

REFERÊNCIAS

- AGEE, Philip. **Inside the Company: Cia Diary**. London: Allen Lane, 1975.
- ALONSO, Ângela; DOLHNIKOFF, Miriam. **1964: do golpe à democracia**. São Paulo: Hedra, 2015.
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**. Trad. Walter José Evangelista; Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.
- ALVES, Márcio Moreira. **Beabá dos MEC-USAID**. Rio de Janeiro: Gernasa, 1968
- ARÃO REIS, Daniel. **Ditadura, anistia e reconciliação**. Estudos Históricos, vol. 23, n. 45, janeiro-junho 2010, p.171-186.
- ARAPIRACA, José oliveira. **A USAID e a educação Brasileira: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano**. São Paulo: autores associados: Cortez, 1982
- BAGGIO, C. C.; FLORES, D. **Documentos digitais: preservação e estratégias**. Biblos: Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação, v. 27, n. 1, jan./jun. 2013, p. 11-24.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **O Governo João Goulart - As Lutas Sociais no Brasil - 1961-1964 - 8ª Ed.** 2010.
- BLOCH, Marc. **Apologia da história ou o ofício do historiador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- CANABARRO, Ivo dos Santos. **Teoria e Métodos da História II**. Ijuí: Unijuí, 2010. 70 p. (Coleção Educação à Distância. Série Livro - Texto).
- CUNHA e GOÉS, Luiz Antonio, Moacyr. **O golpe na educação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- DIAS, Antonio Luiz. **Vozes dissonantes: análise do jornal Folha de S. Paulo e de pesquisas do Ibope no golpe civil-militar de 1964**. 2018.
- DREIFUSS, René Armand. **1964: A Conquista do Estado - Ação Política, Poder e Golpe de Classe**. 1981.
- FICO, Carlos. **História do Tempo Presente, eventos traumáticos e documentos sensíveis: o caso brasileiro**. Varia hist., Belo Horizonte, v. 28, n. 47, junho de 2012, p. 43-59.
- FICO, Carlos. **O golpe de 1964. Momentos decisivos**. 2014
- FREIRE, Paulo. **Educação e Atualidade Brasileira**. 1959. Tese de Concurso para a Cadeira de História e Educação - Escola de Belas Artes de Pernambuco, Recife.

- FREITAS, C. R.; KNAUSS, P. **Usos eletrônicos do passado: digitalização de documentos e políticas de arquivos. Patrimônio e Memória.** São Paulo, v. 4, n. 2, jun. 2009, p. 3-16.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutivo. Um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista.** 4ªed. São Paulo: Cortez, 1993.
- GINZBURG, Carlo. **Relações de força: história, retórica, prova.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- GINZBURG, Jaime. **Escritas da tortura.** In: Telles, Edson & Safatle, Vladimir (org.). **O que resta da ditadura.** São Paulo: Boitempo, 2010, p.133-149.
- GOERTZEL, Ted. **MEC-USAID: Ideologia de Desenvolvimento Americano aplicada à educação Superior Brasileira.** IN: Revista Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, VIII, nº14, p.123-137, jul. 1967.
- GOMES. Ângela de Castro. **1964: o golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- JOFFILY, Mariana. **A “verdade” sobre o uso de documentos dos órgãos repressivos.** Dimensões. Vitória, v. 32, p. 2-28, 2014.
- JOHNSON, WILLIAM R. **Clandestinity and Current Intelligence. Inside CIA’s Private World.** 1994.
- LE GOFF, Jacques. **História e memória / Jacques Le Goff; tradução Bernardo Leitão ... [et al.] --** Campinas, SP Editora da UNICAMP, 1990.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **A CIA e a técnica do golpe de Estado.** Revista Espaço Acadêmico - 1 de Março, 2006.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **O golpe militar de 1964 como fenômeno de política internacional.** In: Toledo, Caio Navarro. (Org.). **1964: Visões Críticas do Golpe - Democracia e Reformas no Populismo.** 2ed.Campinas: Editora da Unicamp, 2014, v. , p. 103- 122.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **O Governo João Goulart: As lutas sociais no Brasil, 1961-1964.** 4ª. ed. Rio de Janeiro/ RJ: Civilização Brasileira, 1978.
- NAPOLITANO, Marcos. **1964: história do regime militar brasileiro.** 2014.
- NORA, Pierre. **Entre memória e história: a problemática dos lugares.** Projeto História, São Paulo, n.10, dez. 1993, p.7-28.
- PATTO SÁ MOTTA, Rodrigo. **Modernizando a repressão. a Usaid e a polícia brasileira.** Revista Brasileira de História, vol. 30, núm. 59, junho, 2010, pp. 237-266.

- POLLAK, Michael. **Memória, Esquecimento, Silêncio. Estudos Históricos**, Rio de Janeiro. vol. 2, n. 3, 1989, p. 3-15.
- RESENDE, Maria José de. **A Ditadura Militar no Brasil: Repressão e Pretensão de Legitimidade (1964-1985)**. Londrina: Eduel, 2013.
- RIBEIRO, D. **Nossa escola é uma calamidade**. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.
- RIBEIRO, D. **Sobre o óbvio**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- RICOUER, Paul. **A memória, a história, o esquecimento**. Tradução de Alain François et al. Campinas: Unicamp, 2007.
- SARLO, Beatriz. **Tempo passado: cultura da memória e guinada subjetiva**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- SAVIANI, Demerval. **O legado educacional do regime militar**. Cad. Cedes, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v28n76/a02v2876.pdf>>. Acesso em: 15 de abr. 2022.
- SCHULTZ, T. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962
- THIESEN, Icléia. **Reflexões sobre documentos sensíveis, informação e memória no contexto do regime de exceção no Brasil (1964-1985)**. Perspectivas em Ciência da Informação, v.24, número especial, jan./mar. 2019, p. 06-22.

ARQUIVOS PESSOAIS

Memorando de 3 de janeiro de 1969

Memorando nº 5 de 25 de junho de 1969

Relatório nº 3 de 11 de junho de 1970

Memorando nº 1 de 6 de abril de 1971

Memorando nº 2 de 6 de abril de 1971

Memorando nº 3 de 12 de abril de 1971

Memorando nº 4 de 13 de abril de 1971

Memorando nº 7 de 13 de abril de

1971 Memorando de 16 de abril de

1971 Memorando de 26 de abril de

1971 Memorando de 29 de abril de

1971 Relatório nº 3. Record of Audit

Finding Relatório nº 4. Record of

Audit Finding

USAID. The Brazilian Educational System,

1967 USAID. The Brazilian Educational

System, 1968

USAID. Brazil Development of Education Analysis and Strategy, 1969

USAID. Brazil Development of Education Analysis, 1970

USAID. Brazil Education Sector Analysis, 1972

ANEXO A – Memorando Confidencial 627 do dia 23
de Janeiro de 1961

PRIORITY		(Security Classification)		DO NOT TYPE IN THIS SPACE 832-10/1-2361	
FOREIGN SERVICE DESPATCH					
FROM	AMBASSY, Rio de Janeiro		627		
			DESP. NO.		
TO	THE DEPARTMENT OF STATE, WASHINGTON.			January 23, 1961	
	Embdes 572, Jan. 9, 1961; Embdes 573, Jan. 9,			DATE	
REF	1961; and Embdes 600, Jan. 16, 1961				
55 For Dept. Use Only	ACTION REC'D	DEPT. I N F O THER	C-1		
	AAA-4 427	ANA-2 CIA-11	INA-7 COM-8	REP-1 TR-3	E-8 FRB-2
					ICA-11 AMB-4 W/MS-3 DUF-7
SUBJECT: The Financial Situation Confronting President-Elect Jânio Quadros (Part I)					
<p>The Embassy has no reliable evidence concerning the financial policies which will be pursued by the Jânio Quadros Government, and little purpose would be served in hazarding any predictions on the subject. However, the great importance of those policies to Brazil and to relations between Brazil and the United States has led to preparation of the following comprehensive analysis of the financial situation which will confront Quadros. The presentation is divided into two major parts, the external and the internal, recognizing that long-term, fundamental, resolution of the external problems is inescapably intertwined with resolution of the internal problems, but emphasizing also that, sort of short-term resolution of the external problems has become a matter of <u>imperious necessity. A serious balance of payments crisis is imminent, and Quadros must somehow find the means to resolve it, probably within his first month or two in office.</u></p>					
Part I. <u>The External Financial Situation</u>					
<p>Economic development probably continues to be the major pre-occupation of most Brazilian leaders, and it seems almost certain that Jânio Quadros will sooner or later devote considerable energy toward the acquisition of large amounts of foreign assistance for that purpose. However, there is no question of "sooner or later" concerning the need to obtain some type of foreign assistance to meet Brazil's balance of payments deficit. The Bank of Brazil has practically no foreign exchange reserves and the Kubitschek Government has exhausted virtually every recourse, "ethical" and "unethical"</p>					
<p>(S) As of January 16, 1961, the Bank of Brazil's dollar balances totalled \$24.8 million; it had an overdraft position vis-a-vis other convertible currencies; its gold holdings in the U.S. were almost all mortgaged against certain U.S. bank loans; and while it held gold totalling \$82 million in its own vaults in Brazil that gold is generally considered untouchable politically.</p>					
HKMay dh		[REDACTED]		DECLASSIFIED	
REPORTER				EO 11652 - 30 (with 200) or (E) Date 8/27/75 ALK-75-48 By MPO NARS, Date 10/3/75	
ACTION COPY — DEPARTMENT OF STATE					
The action office must return this permanent record copy to RM/R files with an endorsement of action taken.					

ANEXO B - Telegrama Secreto 1384 de 12 de abril de 1961

INCOMING TELEGRAM

Department of State

wit 7

41

~~SECRET~~

Action

Classification

Control: 7499

Rec'd: April 13, 1961
12:54 a.m.

SS

Info

FROM: Rio de Janeiro

TO: Secretary of State

NO: 1384, April 12, Midnight (Section One of Two)

003

PRIORITY

EYES ONLY

EYES ONLY

FOR THE PRESIDENT FROM SECRETARY DILLON.

Dear Mr. President:

This report is dictated Wednesday afternoon on the plane returning to Rio from Brasilia, where I have just had cordial and interesting hours conversation with President Quadros. Since our arrival the Brazilians have gone out of their way to be friendly and President Quadros made his personal Vis-count available to me for transportation to and from Brasilia. Prior to our meeting we had received yesterday morning a comprehensive memorandum from Brazilian Finance Minister Mariani regarding Brazil's financial needs and hopes. Mariani and Ambassador Moreira Salles accompanied us to Brasilia and were present during our meeting with Quadros. I was accompanied by Ambassador Cabot, Assistant Secretary Leddy, Mr. Linder, representing the Export Import Bank, and Dick Goodwin.

In requesting the meeting with Quadros, in accordance with Secretary Rusk's instructions, the Embassy apparently had given Brazilians the impression that I had a personal message from you for Quadros. Accordingly, after thanking him for his courtesy in making a plane available to us and for the hospitality we were receiving in Rio, I told him that you had asked me to convey your best wishes to him. I said you wished to have a direct and personal contact with him because the U.S. recognized the overriding importance of Brazil's position in the hemisphere. We felt that if the U.S. and Brazil worked together everything was possible in the hemisphere but that if

our two

REPRODUCTION FROM THIS COPY IS PROHIBITED UNLESS "UNCLASSIFIED"

DECLASSIFIED

~~SECRET~~

Treasury State NK-75-48 Classification

By MFD DATE 10/7/75

EYES ONLY

ANEXO C – Memorando Confidencial de 14 de setembro de 1961

DECLASSIFIED
 E.O. 11652, Sec. 1.2(a) and 1.4(c) or (d)
 Date 8/27/75 By NLS/75-48
 10/5/75


 DEPARTMENT OF STATE
 WASHINGTON

September 14, 1961

MEMORANDUM FOR MR. RICHARD N. GOODWIN
 THE WHITE HOUSE

Through: Mr. McGeorge Bundy

Subject: Appointment of Former President Kubitschek
 of Brazil with the President

The President has agreed to receive the former President of Brazil, Dr. Juscelino Kubitschek, at 11 a.m. on Friday, September 15. Dr. Kubitschek, now a member of the Brazilian Senate, is in this country with his wife and two daughters, in transit to Japan on a private visit. He arrived at New York September 14 and will leave there September 17 for Los Angeles on his way to Tokyo.

Dr. Kubitschek will be accompanied by Mr. Oswaldo Maia Perido, his former Chief of Cabinet, and by Mr. Carlos L. Lobo, Chargé d'Affaires, s.i., of Brazil. Assistant Secretary of State Robert F. Woodward will also be present for the call, as will one of the Department's interpreters, since Dr. Kubitschek speaks very little English.

A biographic sketch of Dr. Kubitschek is enclosed, along with a background paper covering the present political situation in Brazil and our attitude toward the new Government in that country.

The Brazilian Chargé has indicated that Dr. Kubitschek may possibly mention United States-Latin American relations in general, particularly the importance of United States aid, and his concern over the Berlin crisis.

Recent developments in Brazil have made Dr. Kubitschek, already probably the most prestigious political figure in Brazil, even more important, since the party of which he is leader is now dominant in the coalition Government. He will undoubtedly exercise ^{an influence} on President Goulart and Prime Minister Tancredo Neves, with both of whom he has been closely associated in the past. Before the recent change to a parliamentary system, he clearly intended to run for the Presidency of Brazil again in 1965, with every prospect of winning. He understandably opposed the Constitutional amendment which largely removed the powers of the office.

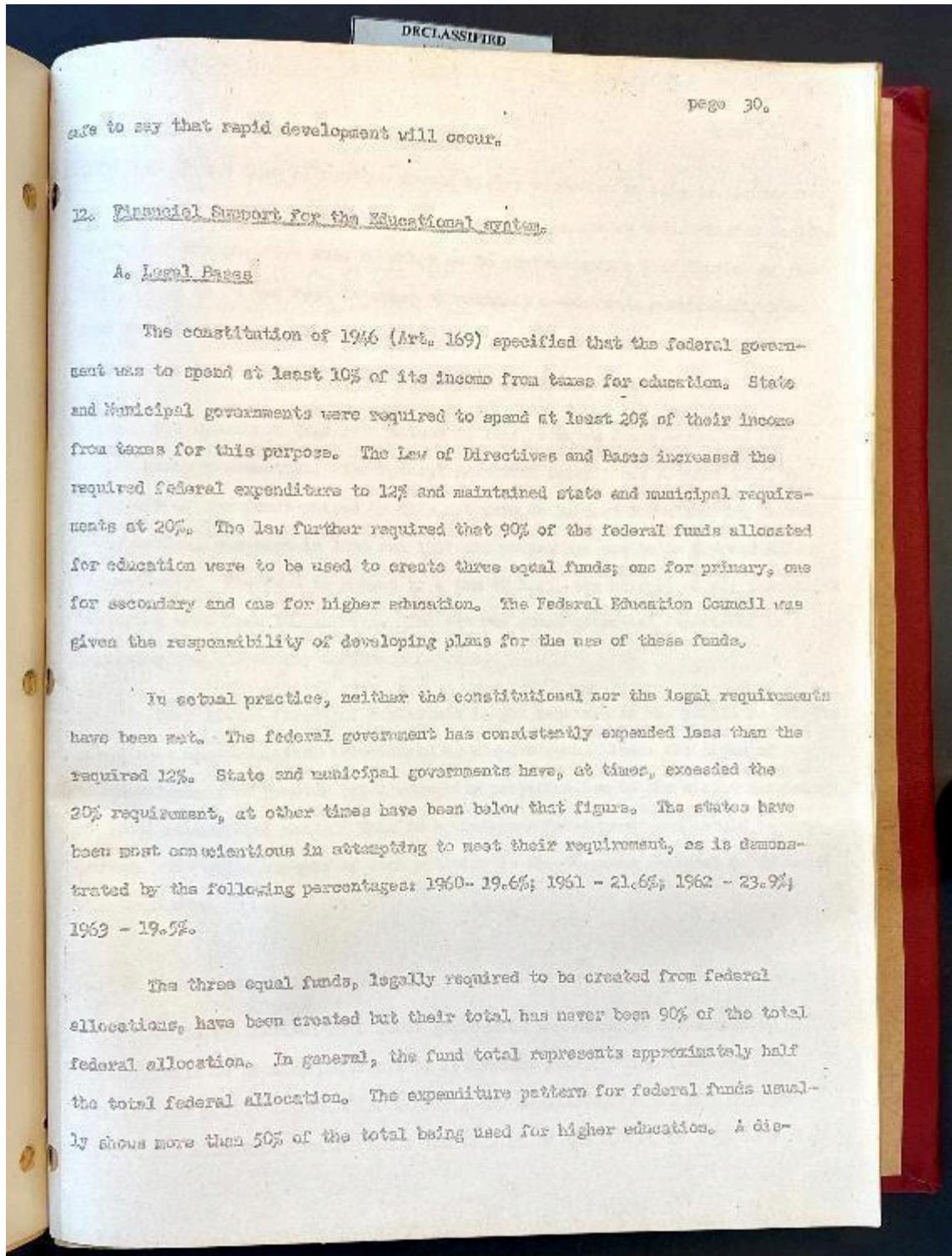

 L. D. Battle
 Executive Secretary

Enclosures:
 1. Biographic sketch.
 2. Background paper.

~~CONFIDENTIAL~~

Acervo Integral: www.operacaousaid.com.br

ANEXO D – Financial Support For the Educational System



ANEXO E – Memorando Confidencial do dia 18 de outubro de 1961

717
250

ADDRESS OFFICIAL COMMUNICATIONS TO
THE SECRETARY OF STATE
WASHINGTON 25, D. C.

~~CONFIDENTIAL~~

DEPARTMENT OF STATE
WASHINGTON

DECLASSIFIED
E.O. 11652, Sec. 1.5 and 5(D) (1)
State 8/27/75 NAK-75-48
By MFB NARS, Date 10/3/75

October 18, 1961

MEMORANDUM FOR MR. P. KENNETH O'DONNELL
THE WHITE HOUSE

Through: Mr. McGeorge Bundy

Subject: Request for Appointment with the President
for Governor Carlos Lacerda, of the
State of Guanabara (Brazil)

Governor Carlos Lacerda of the Brazilian State of Guanabara (the city of Rio de Janeiro), who is now in this country on an unofficial visit, has expressed a desire to be received by President Kennedy. He addressed the Inter-American Press Association at New York last week and will speak to a Cuban group at Miami on October 20. The Brazilian Embassy is arranging for him to meet with Washington lending institutions. He will depart for Rio de Janeiro on October 24.

Embassy Rio de Janeiro has recommended that he receive official courtesies customarily extended to persons of his position on unofficial visits, including an appointment with the President, if this is appropriate.

There are certain reasons militating against the President's receiving Lacerda. More than any other single individual he is responsible for the political tensions in Brazil which preceded Quadros' resignation. During the resulting crisis he alienated important anti-Communist as well as leftist groups by his disregard for constitutionalism in his anti-Communist crusade, and some responsible Brazilian newspapers criticized his censorship of the press in the State of Guanabara. Some Brazilians might construe the President's reception of Lacerda as taking sides in Brazilian politics.

On the other hand, Lacerda is the most dedicated and outspoken anti-Communist in Brazilian public life today. He has long been a professed friend and admirer of the United States (though he has opposed us for nationalistic reasons on some important questions). The failure to extend expected courtesies would be regarded as evidence of United States ingratitude toward its real friends.

Departmental

~~CONFIDENTIAL~~

ANEXO F – Comunicado Oficial da Casa Branca de Março de 1963 acerca da
Reunião entre David E. Bell e Santiago Dantas

BRAZIL

IMMEDIATE RELEASE MARCH 25, 1963

Office of the White House Press Secretary

THE WHITE HOUSE

FOLLOWING IS THE TEXT OF A JOINT
COMMUNIQUE BETWEEN AID ADMINISTRATOR
DAVID E. BELL AND DR. SAN TIAGO DANTAS,
MINISTER OF FINANCE OF THE UNITED
STATES OF BRAZIL

The Administrator of the United States Agency for International Development, Mr. David E. Bell, and the Brazilian Minister of Finance, Professor San Tiago Dantas, announced today the conclusion of the economic and financial discussions with the several United States departments and agencies concerned which were initiated on March 11. They are agreed that with the effective collaboration of the United States, other friendly countries, international financial institutions, and private enterprise, in support of the self-help efforts of the Brazilian people, Brazil will be able to accelerate its economic and social progress on a basis of financial stability and within the framework of the Alliance for Progress.

During his stay in Washington, Minister Dantas also held conversations with officials of the International Monetary Fund, the International Bank for Reconstruction and Development, and the Inter-American Development Bank. Minister Dantas stated that these conversations had considerably encouraged him as to the prospects for the increased collaboration of those institutions in helping to support Brazil's program of stabilization and development.

The understandings reached between the two Governments are set forth in the exchange of letters which follows:

Letter of March 25, 1963, from Finance Minister Dantas to Administrator Bell

My dear Mr. Administrator:

I have the pleasure of calling to your attention the essential elements in the program which the Brazilian Government has deemed it appropriate to adopt, in order to attack, with its own means and resources, the problem of economic and social development of the Brazilian people, while at the same time reestablishing monetary stability.

A number of major actions have already been taken by our Congress and by the Brazilian Government within the framework of the tax reform law of November 28, 1962, and of the Three-Year Plan for Economic and Social Development. They include:

1. The adoption of tax reforms which are increasing revenues by about 25 per cent, and which provide the foundation for important administrative improvements in tax collection;
2. The elimination of subsidies on wheat and petroleum products, so as to reduce the cash deficit of the Treasury and free resources for developmental purposes;

MORE

ANEXO G – Relatório Secreto da Agência Central de Inteligência (CIA) sobre
Tendências Políticas, Militares e Econômicas no Brasil

POLITICAL, MILITARY, AND ECONOMIC TRENDS IN BRAZIL

Brazilian President Goulart is continuing his efforts to increase his personal power, and appears to be maintaining his alliance with the extreme left. He is tightening government control over news media, and is actively seeking to undermine Carlos Lacerda, Brazil's leading anti-Communist and governor of Guanabara State (the city of Rio de Janeiro). Goulart's measures to neutralize the army's capacity to monitor his government's political orientation appear also to have had significant effect. In the economic sphere, the tight foreign exchange situation--which has prompted Brazilian efforts to secure extensive US aid in recent years--remains critical.

Goulart's Campaign
Against the Press

The Goulart government's new effort to control news media apparently is an attempt to restrict the maneuverability of opposition elements and to swing public opinion in favor of the government's proposed "basic reforms." Goulart is also interested in indirectly warning his opposition against any antigovernment moves.

His administration is using existing machinery to exert its new pressures. It has announced a policy of setting aside one-half-hour per week for radio discussion of "basic reforms" by high-level officials. This program is under the supervision of the government's national communications agency, headed by Josue Guimaraes, who is not known to be a Communist although he has frequent contacts with the Soviet Embassy. The government has also requisitioned considerable additional time to put its

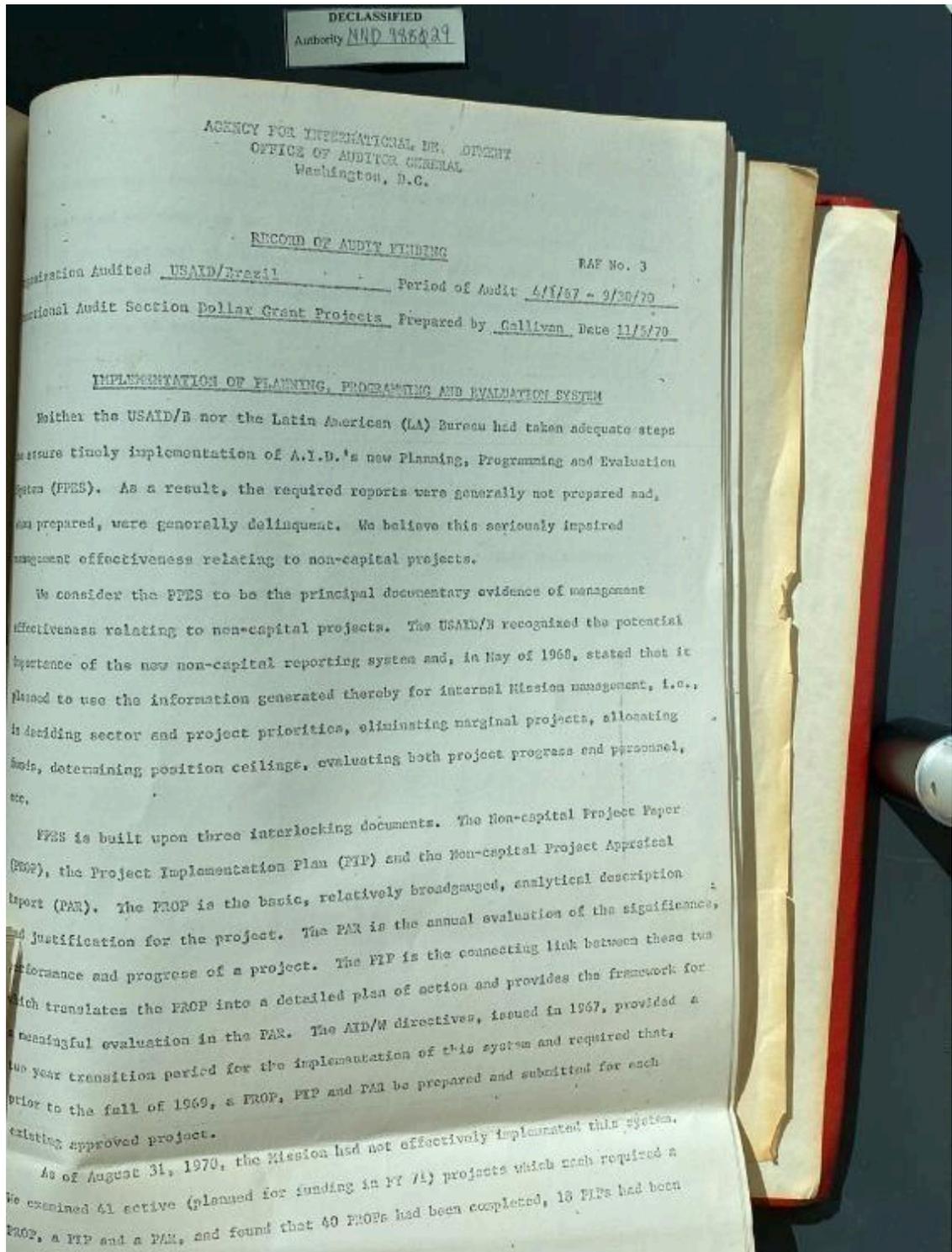
point of view before the public in response to a recent antigovernment attack by Lacerda.

In addition, financial control is exerted over the press in several ways. Goulart threatened to demand immediate payment of a large loan to the Bank of Brazil by one magazine if it did not print an article by his anti-US brother-in-law, Congressman Leonel Brizola. A latent threat of which publishers are aware is that government subsidization of the newsprint industry puts the distribution of newsprint under Goulart's control.

The government is also exerting pressure by insisting on the collection of arrears on social security payments from newspapers. A prime target of this effort is Rio de Janeiro's Tribuna da Imprensa, which is connected with Lacerda. The Brazilian military's arrest of a leading newspaperman for publishing a secret military cable has contributed to the press intimidation campaign.

SECRET

ANEXO H – Relatório nº 3. Record of Audit Finding



ANEXO I – Relatório nº 4. Record of Audit Finding

DECLASSIFIED
Authority: MND 988039

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL
Washington, D.C.

RECORD OF AUDIT FINDING RAF No. 4

Organization Audited USAID/Brazil Period of Audit 3/31/67 - 6/30/70
Functional Audit Section Capital & Sector Loans Prepared by Gallivan Date 11/6/70

DESIGNED AUTHORIZED LOANS

USAID/B had not established formal procedures for controlling authorized but assigned loans as set forth in AID/D Circular MA-3813, dated July 16, 1968, which outlined policy in this regard as follows:

"Failure to sign a loan agreement within a reasonable period following authorization raises the questions of whether AID and the borrower are exerting their respective best efforts and whether the loan authorization should be withdrawn. In order to establish control over these situations, the Mission should establish target dates for signing loan agreements (in cases where such dates are not already established in Letters of Advice) of 60 days for program loans and 90 days for project loans. If a loan agreement has not been signed by the end of this period, the Mission should critically evaluate the causes for the delay and review each case with AID/W. Following such review, and with AID/W concurrence, the Mission should put the borrower on notice that (1) the loan's authorization will expire after a given date, (2) AID will be unwilling to hold authorization open following a given date."

Examples of non-compliance with these policy guidelines were the two southern States highway maintenance loans. Loans Nos. 512-L-067 (Santa Catarina Highway Maintenance) and 512-L-069 (Rio Grande do Sul Highway Maintenance) were authorized in June 1967 in the amounts of \$7,500,000 and \$15,300,000, respectively. As a result of import restrictions and limited financial resources of the states, the loan amounts

ANEXO J - USAID/B. RELATÓRIO, GASTO TOTAL, 1967

DECLASSIFIED

page 31.

tribution of the 1966 allocation showed higher education to have 49.1%; secondary education, 24.5%; elementary education, 16.1%; and an undistributed residus of 10.3%. The question must be asked as to whether such a distribution of federal funds is in the best interest of national development, particularly when such an allocation, in 1966, resulted in a federal investment of considerably more than \$ 1,000,000 per student in higher education.

The Education Wage Act, passed in 1964, creates funds earmarked for use in primary education. The Federal Education Council has decided that, in 1965, 45% of the funds raised by this act were to be used for elementary school construction, and that in 1966 and 1967 the percentage was to be 50% and 60% respectively. The fund is raised by a tax of 1.4% on the payroll of all industries employing more than 100 workers. The act has great potential importance in improving the elementary education network.

Very little financial assistance is yet received by the public or private schools as donations from individuals or corporations. There are signs of the development of greater local community participation in the direct financing of local educational needs. This is a wholesome development and should be supported. The prime example of such activity is the Campanha Nacional de Educandários Gratuitos.

B. Accounts expended

Valid statistical data about government expenditures for education are difficult to obtain, particularly for recent years. Global expenditure data for the period between 1960 and 1964 are available. Total public expenditures for education varied from a low of 2.2% of the G.N.P. in 1963 to a high

ANEXO K – USAID/B, Summary of Situation. A. Problems. 1970

DECLASSIFIED
 Authority NND 938029

- 64 -

general guidelines for an integrated policy on the utilization of new educational technology in Brazil. In August, 1970 IPEA invited a group of specialists from Florida State University to study the framework of such a national policy and the kind of technical assistance required for its implementation.

2. Audio-Visual Communications

MEC, through INEP (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos), maintains five regional audio-visual centers in São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Vitória, and Salvador, which are responsible for assisting in teacher training programs and developing prototype materials, e.g. films, filmstrips, slides, and printed matter for classroom use. These centers have not been used to their full capacity and at present are in a dilapidated state because of inadequate funding from MEC for basic operational and maintenance expenses over the past few years.

SUMMARY OF SITUATION

A. Problems

As indicated in the beginning of this paper there have been a number of problem areas regarding the structure, organization, administration and financing of the Brazilian educational system at all levels. Years of rather haphazard growth so entangled the Ministry of Education in a bureaucratic morass that its efficiency of operation has been seriously limited. The policy-making Federal Council of Education has a tremendous work load imposed on it, and quite often reform legislation which is recommended by this group encounters serious implementation difficulties.

Principal responsibilities for primary and secondary education rest with the states and their secretariats of education which are frequently not adequately structured, staffed, or financially endowed to cope with the development problems or planning needs at those levels. Nor has MEC been well-enough equipped to carry out an effective role in providing guidance to states in overcoming these deficiencies. Furthermore, the primary and secondary education systems have not been structurally unified, and both have suffered the weakness of irrelevant curricula which has had an effect of decreasing student flow within and between the two systems.

1968

967

ANEXO L - USAID/B. The Financing of education, 1972

DECLASSIFIED
 Authority NND 988029

5.

acute insulation and lack of coordination among its branches. Minister Passarinho, who previously as Minister of Labor had conducted an impressive reorganization of that Ministry, has instituted an administrative reform of MEC. The reform decree, issued on July 27, 1970, has led to the creation of eight major departments and an improved budgeting system. (See the chart of MEC's new organization on the following page.) Most important, MEC is now making a concerted effort to improve its skills in the planning, administration, management and implementation of priority programs and to give technical assistance to the State Secretariats of Education to develop these same vital capacities. The results are visible already in a number of state, as well as in a few municipal, school systems.

2. The Financing of Education

Financial support for education comes from multiple sources - public and private - and flows through a variety of channels - federal, state and municipal. Resources are directly applied by all levels of government, as well as by the private sector. Transfers, earmarked and unearmarked, flow between all of these agencies. Therefore, precise data on total funding for formal education in Brazil has not been available and analysis must be based on partial data and the best available estimates. The coordinated planning noted earlier and MEC's system of program budgeting and accounting, which is now being initiated, is expected to improve this situation.

A brief survey of the recent spending trends in Brazilian education confirms the high priority the GOB has placed on this sector. Public expenditures in education, which represent about 90% of the resources spent in education, more than doubled in real terms between 1961 and 1970, growing at an average annual rate of 11.2%. (See Table 3.) During this period federal and state expenditures in education doubled in real terms while municipal spending increased by four times. Most of this growth occurred after 1964. In this later period total public expenditures in education grew in real terms at an average annual rate of 16.5%, and the percentage of GDP dedicated to this sector increased from 1.92% to 3.30% (See Tables 1, 2, and 3.), an increase of particular significance in light of the recent high growth rates of the GDP.

The breakdown of education expenditures by level of government shows the federal participation declining from 36.7% in 1965 to 27.3% in 1970, the state share remaining stable, and the municipal portion rising from 5.0% to 14.5%. This significant shift is related to the Tax Reform Law of 1966 (Law No. 5172) which restructured the distribution of taxing power among the levels of government. At that time tax revenues became centralized at the federal level, and mechanisms were created to transfer federal tax shares to the state and local governments to perform the functions they could best carry out, such as education. Concomitantly, the federal government has been requiring state and local governments to invest in education increasingly

ANEXO M - USAID/B. Elementary Education, 1967.

DECLASSIFIED
Authority NND 988029

page 6.

in school attendance were observed with the Northeast showing 52.6% of the 7-11 age group under instruction, while the more developed South showed 73.8%. Also 61.5% of the urban children 7-11 years of age were in school as compared with 51.5% of the rural children.

While the percentage of children in school is relatively low, a more serious problem appears to be the sludge, or failure of flow through the system. This is caused by the large percentage of failures at year end, resulting in repetition of the same grade the following year. This, together with the fact that children enter school at an age later than 7, creates a serious age-grade distribution problem at the elementary school level. At the first grade level approximately half (52.2% in 1963) of those who were enrolled during the first semester are passed to the second grade at the end of the year. Of those enrolled at the end of the first grade approximately half (45% in 1963) fail. This helps to create a situation wherein more than half (50.1% in 1964) of all elementary school enrollments are in the first grade as compared with only 10% in the fourth grade. At any age that one chooses between 7 and 14, more children of that age will be enrolled in the first grade than in any other grade.

The rate of persistence in elementary school is low. Of each 100 children who begin the first grade only 18 or 19 are still enrolled in the fourth grade three years later. Thus, although 2/3 of the appropriate age group are enrolled, the productivity of the system is so low that less than 20% of those who begin are able to complete the program. There is a definite need for qualitative improvement of the system.

ANEXO N – USAID/B. Curriculum, Educational Materials, Special Facilities, 1967.

DECLASSIFIED
Authority NND 988029

page 32.

Table XIV
Regional Salaries, Elementary Teachers
1965

<u>Region</u>	<u>Average Per Month</u>	<u>Minimum</u>	<u>Maximum</u>
North	65,000	30,000	109,000
Northeast	43,000	27,900	74,000
East	97,000	53,000	171,000
Central-West	63,000	35,600	92,000
South	99,000	55,000	147,000
Brasília (D.F.)	181,600	-	-

D. Curriculum, Educational materials, special facilities

As has already been mentioned, there is no standard national curriculum for the primary grades. Each state is free to organize its own curriculum. Nevertheless, certain subjects appear uniformly throughout the country. Among these are Reading and Language Arts, Mathematics, Geography, Natural Science and Social Science. One also finds Recreation, Arts and Industrial Arts mentioned occasionally, but due to the short period of time spent in school each day by the pupils, these subject areas tend to get minimum treatment and in the majority of cases are given no attention. The basic goal appears to be the development of the ability to read, write, and compute with a view to continued classical education. Little effort

ANEXO O - USAID/B. Enrollment, 1967.

DECLASSIFIED
Authority NND 988029

page 12.

At the ginásio level 83% of the total enrollment is in the academic program. This segment of the secondary school system is serving as the common school for Brazilian secondary education. The specialized ginásios enroll only 17% of the total and with the validity of forcing vocational choice on children at such an early age being open to question it is doubtful that the specialized ginásios should be continued. GOB policy is to transform all ginásios into Ginásios Oriented to Work. The curriculum for such ginásios is the present curriculum of the academic ginásio plus four years of experience in subject areas related to a knowledge of the world of work, primarily the fields of industrial arts, commerce, agriculture, and home economics. This is a desirable development which should be implemented rapidly. Its effect on increasing the acceptance of technical education as a legitimate field can be very great.

Enrollment at the colégio level shows a very different pattern and is much more evenly divided with the academic program enrolling 37%; the normal schools, 33%; and the technical fields, 30%. Apparently the student who reaches the colégio level makes a choice for specialization and shifts from the academic program to one which has more immediate vocational implications. Present GOB policy is in accord with these data since specialization at the colégio level is to be encouraged but within the comprehensive type of colégio.

A further fact is apparent from the table. The number enrolled at the colégio level is only 23% of the total secondary school enrollment, and represents a small proportion of the number needed to speed the development process. One contributing factor is that only 1/3 of those who enroll in the first year of the ginásio remain to complete the final colégio year. In effect, this represents a loss, or, at best, an underdevelopment of the potential of 2/3 of the potential middle level professional and technical manpower available from this source.

ANEXO P – USAID/B. Introduction, 1969.

DECLASSIFIED
 Authority NND 988029

BRASIL

EDUCATION SECTOR ANALYSIS

INTRODUCTION

Education in Brazil with its limitations on quantity, quality and availability has deterred the nation's overall social, economic and political development. The education system has been strengthened in recent years; nonetheless, it is still characterized by major deficiencies. For example, Brazil has an estimated 90 million population in 1969, of whom fifty percent are 18 years of age or under, yet only one-third of these currently have the opportunity to enroll in educational institutions. Of the population 15 years and over in 1967 it was estimated that 35% were illiterate. A population growth rate of 3.05% continues to impose heavy demands on the educational system at all levels. Thus, both remedial and constructive action are needed so that the system will expand even more rapidly and initiate dramatic improvements to respond to social demand and to supply the educated and trained manpower required for labor-absorption in a developing economy.

The Brazilian system of education is organized by three levels: primary (1-4), secondary (5-11), and higher. These function as separate segments with a further division within the secondary school of ginásio (5-8) and colégio (9-11). At the elementary level there is a drastically limited flow of students; only 1/6 of those who enroll complete the fourth grade four years later. Lack of physical facilities, unrealistic testing demands and achievement level expectations contribute to this sluggish flow. The drop-out and grade-repeater rates are consequently inordinately high resulting also in an abnormal age-grade distribution pattern. A non-functional curriculum, instructional materials of decidedly limited quantity and very poor quality, inferior teacher training programs and inadequate incentives for the development of a professional teaching corps are factors contributing to this situation.

Deficiencies at the secondary level (approximately junior high school through high school) restrict educational opportunity, limit manpower development and constitute one of the major bottlenecks in the system at this time. In 1967, 31.9% of Brazil's 3,972 municipalities had no secondary education facilities at all. Two-thirds of the schools, accommodating one-half of the students at this level,

1968

1967

ANEXO Q - USAID/B. Adult Literacy and Vocational Training, 1969.

DECLASSIFIED
Authority NND 938029

- 54 -

Furthermore, the "National Institute for the Development of Education and Research" (INDEP), created on November 21, 1968, is establishing a national education fund to consolidate federal financing to education, especially at the university level to improve the efficiency of the financial mechanism, to evaluate program proposals, and to increase the amount of resources available through a program of fiscal incentives.

The GOB's University Reform Program has also established a new system for the university teaching staff under which professors-- in terms of numbers of hours of work per week--will be grouped in three teaching load categories: (a) a minimum of 12 hours a week; (b) a minimum of 22 hours a week; (c) full-time (*dedicação exclusiva*), i.e. engaging in no other function or activity that is not directly connected to the teaching position.

A new pay scale has also been established making full-time teaching much more attractive. The 22-hour a week professors are to receive a bonus of 190% over the basic 12 hours per week salary (which is the equivalent of the present remuneration of a *catedrático*, approximately NCr\$800,00) while full-time teachers are to receive 380% of the basic salary. Although the decree for that purpose was issued on February 11, 1969, the system is not yet functioning. The universities are expected to submit to MEC in August, 1969, their complete list of professors by teaching load category; nevertheless, there is doubt as to whether the additional funds are available to implement this reform yet this year.

An urgent plea in the Strategic Plan calls for the "implantation of post-graduate programs as the cupola of educational attainment." It further states that a system of post-graduate centers is basic to the transformation of the Brazilian university and is the creator of science, culture and new techniques. A Presidential Decree on October 1, 1968 authorized and called for the establishment of Regional Post-Graduate Centers.

5. Adult Literacy and Vocational Training

Within the "Operação Escola" there is a provision for the development of a functional adult literacy program (MOBRAL) to eradicate illiteracy in the 15-30 year age group in the capital cities. Funds for this program are to come from lottery and special tax stamps, but details of this funding have not yet been released nor has a staff been selected for MOBRAL.

In vocational and industrial education the Plan concentrates on equipping technical and apprenticeship schools, training teachers, and the undertaking of an intensive program for the preparation of skilled manpower. The Plan does not state how this training will be related

ANEXO R – USAID/B. Adult Literacy and Vocational Training, 1969.

DECLASSIFIED
Authority NND 988029

- 64 -

D. Role of USAID: Present and Future

1. Current Strategy

USAID remains convinced that improvements in education and training are essential to Brazil's economic and social development. It also believes that evidences of such advances are emerging and that significant changes are in the offing as Brazil seeks to attain the objectives of its Strategic Development Plan for Education 1968-1970. Brazil needs financial and technical assistance from external sources to augment its resources so as to achieve these goals within a realistic time frame. Possibly even more important, Brazil must increase the efficiency with which it uses its own resources. Therefore, present USAID strategy is to lend support where practically and politically feasible to Brazilian efforts to raise the quality and efficiency of the education system.

In terms of the global education program in Brazil, USAID/HRO considers the following tactics as integral elements in carrying forward strategic objectives:

- (1) stimulate reform of Brazilian educational policy, structure and administration, together with the training of the human resources essential for leadership, so that the system may more efficiently utilize the investment of external and national resources;
- (2) supplement Brazilian financial resources directed toward investment in education in the segments at the levels and in the places which would provide greatest dividends in terms of improvement; and
- (3) support the institution building process within education leading to a more productive output of the system on a self-regenerating basis.

2. Sector Loan Approach

It is the feeling of the mission that these three objectives can best be achieved by the "sector loan approach". Prerequisites for making this approach a successful one are the building of research and planning capabilities within the GOB, and the development of education staff, administrative and leadership resources. Consequently, USAID is currently preoccupied with assisting the development of this necessary infrastructure so that the following sector loans can indeed be successful in achieving their goals as proposed.

1968

95-7

ANEXO S - USAID/B. Higher. 1969.

DECLASSIFIED
Authority NND 988029

- 53 -

3. Secondary

The "ginásio polivalente" is designed to combat the one most general criticism that can be made of the curriculum of the secondary school: it needs modernization at all levels and in all types of schools. Recent developments indicate Brazilian dissatisfaction with the traditional curriculum and a recognition of the fact that the present ginásio with its highly classical orientation is inappropriate to the needs of Brazil. The isolation of the different types of ginásios is being regarded as inappropriate and, to some extent, a vestige of a class-centered educational program. As a result, the Federal Government is encouraging the development of the multi-purpose ginásio ("ginásio polivalente"). Briefly stated, the goal of this program is to unify the ginásio program, to eliminate the specialized ginásios, and to provide a common program which will give all students both academic and vocational options. At the same time, thought is being given to the development of the comprehensive colégio, wherein one colégio would offer all five,--academic, scientific, industrial, commercial, agricultural--and perhaps more, of the programs now offered in the specialized colégios. These developments could do a great deal toward erasing the traditional bias against vocational education and stimulate an increase in middle-level technical personnel.

Meanwhile, the GOB has organized and is offering short-term training programs for school administrators. There are also attempts to improve the quality and the flow of the professional information being provided to educational leaders and administrators. In addition, there is a small but increasing flow of education research from a variety of government supported institutes, departments and faculties, and a number of states have formed education planning groups. Within the Secretariat of Education the Ministry has a federal secondary education planning group (EPEM), which, with USAID cooperation, provides assistance in the development of a planning infrastructure in various states.

4. Higher

"Operação Produtividade" of the Triennial Plan calls for the long run expansion of vacancies in universities and for three short-run measures: (1) improving the utilization of existing university facilities and professors; (2) promoting the organization of post-secondary technical courses from one to three years in length; and (3) considering as priority areas within the university the teaching of Health, Technology (including Chemistry), Agriculture and Fishing, and Pedagogy. This is part of GOB strategy to provide more spaces at improved universities to satisfy demands of youth for admission.

ANEXO T - USAID/B. Enrollment Trends and Characteristics. 1969.

DECLASSIFIED
Authority NND 988029

- 12 -

Along with the expansion of the numbers enrolled at all levels there has been a broadening of the educational pyramid. In 1950 the relative distribution of total enrollment by level was: primary education: 89.7%; secondary education: 9.5%; and higher education: .8%. By 1968 the distribution was as follows: primary education: 78%; secondary education: 20.2%; and higher education (including undergraduate and graduate enrollments): 1.8%.

Despite this rapid growth in enrollment, the system remains quantitatively deficient when measured in terms of existing demand for education. Table VII shows the slow progress being made to enroll all the school-age population 7-11 in primary school. The general dimensions of the educational system, while revealing some difficulties tend to obscure others. The number of graduates produced by the system are few in comparison to national population data. In 1964, graduates from the fourth grade of primary schools numbered 708,360; from the last year of ginásio, 193,026; from the last year of colégio, 95,417; and from universities, 20,282. When these data are compared with an estimated total population of 90 million, the necessity for rapidly increasing the productivity of the system becomes more evident.

The accessibility of education to the diverse socio-economic segments of the Brazilian population has been limited by the degree to which the system has been traditionally operated by the private sector, especially at the secondary and higher level. In 1956, 88% of the enrollment in primary education was in public schools, whereas 90% of primary enrollment in 1967 was in public schools. Enrollment in public secondary schools in 1956 was only 31% of total enrollment at that level, a percentage which had increased significantly to 54% by 1968. This rapid change has put severe pressure on public schools since their facilities have not expanded in proportion to increased enrollment. The latest study on higher education (MEC/SEEC, "Sinopse Estatística do Ensino Superior", 1968) shows that, contrary to previous data, the percentage of total enrollment in higher education found in public institutions in 1968 was the same as that in 1956 (51%). It should be noted, however, that since the Federal Government contributes substantially to private higher education, the costs to students in such institutions are relatively low.

The bottleneck within the Brazilian educational system in terms of the provision of free public education has been and remains more at the secondary school level. This phenomenon has somewhat hampered Brazil's capability to produce the numbers and types of skilled middle-level manpower required to meet its development needs. Not only has secondary education traditionally been limited to a certain socio-economic elite, but it has also been severely limited geographically favoring the more developed South of Brazil and the more urbanized

ANEXO U - USAID/B. Curriculum. 1967

DECLASSIFIED
Authority NND 988029

page 18.

do not vary greatly among the types and that 83% of the enrollment is found in the academic type reinforces the proposed move of the GOB toward the common ginásio oriented to work.

At the colégio level more variation exists. The academic type is directly aimed at preparation for university admission and the law specifies that the third (final) year program shall be organized with a diversification of curriculum which will prepare students for university work. Technical colégios include 5 subjects of the 8 required in the academic school with the remainder of the time devoted to skill development in an occupational field. Normal schools offer the courses required in the academic school, but add courses in pedagogy.

The one most general criticism that is made of the curriculum of the secondary school is that it needs modernization at all levels and in all types of schools. The system of specialized ginásios and colégios has been criticized as outmoded and as a vestige of class-centered education. Present policy calls for the development of the single type of ginásio, the ginásio oriented to work; and, at the colégio level, the development of comprehensive colégios encompassing in one facility at least three of the formerly separate types of curricula. Both developments give promise of erasing the traditional bias against technical education and in so doing, could help create a great increase in the production of middle level technical personnel.

Teaching methods throughout tend to be of the lecture type with students expected to take copious notes, memorize them, and repeat them on examinations. Content has tended to remain classical and theoretical. Laboratories, when they exist, tend to be small and unused, libraries inadequate, and equipment in general

ANEXO V – Memorandum nº.2 de 6 de abril de 1971

DECLASSIFIED
Authority MND 988029

OPTIONAL FORM NO. 10
MAY 1962 EDITION
GSA FPMR (41 CFR) 101-11.6

UNITED STATES GOVERNMENT

Memorandum

Memo no. 2

TO : Mr. Evert Little, Acting Deputy Chief, HRO

DATE: April 6, 1971

FROM : Mr. Joseph E. Kelley, Audit Manager - ID, GAO

SUBJECT: Request for information and data in connection with GAO survey on education.

In connection with our education survey could we please be provided with the following information:

1. A listing of all ongoing external education assistance to Brazil by donor including information indicating the amount, type and/or level of educational activity supported.

A listing of all external education assistance to Brazil by donor from 1960 through 1970 including information indicating the amount, type and/or level of educational activity supported.

The list of donors above should include the following organizations:

- (1) US Government Agencies
 - (2) US Private Foundations
 - (3) International Lending Institutions
 - (4) Multilateral Organizations (such as the UNDP, UNESCO etc)
 - (5) Other countries
2. In an annex to the FY 1971 Country Field Submission (CFS), it was stated that USAID/HRO had as part of its research and evaluation program contracted for a study concerning external assistance. Could we please be provided with a copy of this study.

If you have any questions on the above please let us know.

JEK/mlp



Buy U.S. Savings Bonds Regularly on the Payroll Savings Plan

Answer to memo no 6
Answer to memo no 5

ANEXO W - Memorandum de 3 de janeiro de 1969

DECLASSIFIED
Authority NND 988029

January 3, 1969.

MEMORANDUM

TO: Secondary Education Loan Committee

FROM: Fred D. Levy, DPEC/ERO *FDL*

SUBJECT: The Decree

1. Attached for your reading pleasure is a free translation of the Decree establishing the Administrative Commission signed by President Costa e Silva on December 26, 1968.
2. Continuing, briefly, the great cycle related by this writer's memo of December 10-13, the final draft decree, which had been resubmitted by the GDB negotiating team on December 13 was submitted that evening to the Minister of Education. Before that time and the date of the President's signature, the Decree underwent important revisions, apparently at the hand of Minister Thaise Brito. These revisions were made without the knowledge or advice of either NEAD or the Government of Brazil's own duly appointed negotiating team. (Indeed, the chairman of that team first received a copy of the signed document from this writer.) *
3. The most significant changes from earlier agreed-upon drafts are the following:
 - (a)- It was previously specified that the Commission was to be composed of 3 representatives of MES (two of whom were to be members of EPER), 2 representatives of Ministry of Planning (one from COCAP), and one representative of Ministerio da Fazenda. No such specification exists in the signed Decree; all six appointments are to be made by the Minister of Education (Article 3). The modifying paragraph, however, apparently gives him the option of requesting outside representation.
 - (b)- Under earlier versions, the Commission was given the power to negotiate and sign the accords with the States. Under Article 6 of the signed version, the Commission is empowered only to draw up drafts of the accords which must now be approved by the Minister of Education and the State Governors (Article 13). Although not made explicit, it is apparently between the latter that negotiations will be held.

ANEXO X - Memorandum de 25 de junho de 1969

DECLASSIFIED
Authority NND 988029

1-2
Gen. Comm. F/470
MECHANISM

201022-21/11
for

512-L-078

June 25, 1969

Concept.

To: Mr. William A. Kilis, DOM
From: Walter Adamson, Chief, HRO
Subject: Course of Action on Secondary Education Loan.

OK
at

As USAID looks toward recommencing negotiations on the Secondary Education Sector Loan we want to share with you some of HRO's concerns as we see them at this time. Since Clayton Sealey arrived earlier this month we have had the program under review and our findings tend to confirm my own preliminary observations already discussed and underscore those Fred Levy so lucidly set forth in his memoranda of 3 January and 9 June (copies attached). The concerns relate to the status of the educational elements of the loan, as well as to the organizational framework envisioned for implementation.

It is true, but right, to state that a program can only be as successful as its administrative arrangements permit. The present Decree provides a highly unfavorable base upon which to launch the secondary education sector loan as USAID has up to now conceived of it. The particular points in question are set forth in the Levy analysis of 3 January in which HRO concurs and reiterates. Thus, the adequacy of the proposed administrative mechanism is seriously doubted and with it the feasibility of any possible qualitative and reform aspects of the program. It is obviously difficult in the current situation to vigorously present our views to COS, yet the matter cannot be allowed to slide if we entertain hopes of the program going forward with successful implementation.

Next, many of the educational elements of the loan are still diffused. For example, there are not:

- 1) agreed upon nodal curricula;
- 2) agreed upon teacher education program for all areas of curriculum and administration;
- 3) agreed upon cooperative arrangements between States/MEC/Universities to provide for the supply of teachers; and
- 4) agreed upon provisions for incorporation of an instructional materials (books) component. In fact this is so loosely conceived as to be practically non-existent.

ANEXO Y – Memorandum nº.5 Ref. de 25 de junho de 1969

DECLASSIFIED
 Authority NND 988029

GAO MEMO Nº 5

15. Ref. Adamson/Ellis Memo June 25, 1969 Page 1.

a) Date each of 4 agreements was signed

1) Model Curricula

- (a) Each State has a certain autonomy in its curriculum.
- (b) All States had PREMEM approval that its basic curriculum (presented in State Plans) met the Ginasio Bivalente Guidelines, before the Loan Agreement was signed, Nov. 13, 69.
- (c) Bivalente Guidelines are found in Annex II to the MEC/State Agreement.

B. Begin second copy of agreement for Training (item 3 above).

2) Teacher Education Programs for all areas of curriculum and Administration.

Complete courses of study for all areas of teacher/administrator preparation were prepared by EPEM/PREMEM/UNIVERSITIES and approved by the Federal Council of Education before training courses were started in the respective training institutions. Such F. C. E. approval is a legal requirement.

3) MEC/STATE/UNIVERSITY arrangements to provide for supply of teachers.

- (a) All parties above are signator to the Training Contracts.
- (b) Each contract sets forth not only the numbers of teachers to be trained and budget costs, but also procedures and responsibilities for recruitment; selection; methodology to be used; approval of course work; student contracts to teach in Ginásio Polivalente; and State Secretariat agreement to hire student upon successful completion of course.
- (c) HRO working copy of Model Contract prepared in English is attached. Document presented under Oficio 1494/70 dated Nov. 11, 1970.

4) Provision for incorporation of instructional materials (books) component.

Progress is being made on this item along these lines:

- (a) Cr\$ 4,500,000 of SUBIN funds to be used for library books and materials.
- (b) MEC expected to provide "seed" money for stocking student textbook cooperation in each of first 137 schools of phases 1 and 2.

ANEXO Z - USAID/B. Brazil Education Analysis. Enrollment and Student Flow. 1972

DECLASSIFIED
 Authority NND 988029

39.

The academic program has been the predominant course at the ginásio level (enrolling 85% of the students at that level in 1971); however, at the colégio level 51% of enrollment in 1971 was in the vocational courses. (See Table 29.)

The controlling organization of most public secondary schools is the State Secretariat of Education. There is a small number of public technical and demonstration schools which are federal schools. The Law of Directives and Bases of 1961 gave the private schools the option of being supervised by either state or federal government, and many opted for the latter. However, the Reform Law of 1971 calls for state supervision of all private secondary schools.

2. Enrollment and Student Flow

The most striking characteristic of the secondary school enrollment pattern has been its rapid growth. (See Table 12.) Data for 1971 show that about 19% (3,067,719) of the school age population 11-17 (16,047,616) was enrolled in secondary school. (See Table 25.) However, from the data for 1970 primary school enrollment by age (See Table 17.), it can be estimated that 31% (4,865,537) of the 11-17 age group (15,594,982) in that year (and assumed as well for 1971) was still attending the elementary level. Thus in 1971, 50% of the age group was in school. However, the total enrollment at the secondary level in 1971 represented only 28.4% of the 11-17 year old population. If enrollment at the secondary level expanded to 1972 at the same average annual rate as it did between 1968-1970 (12.8%), and if the population of the 11-17 age group expanded annually at 2.9% to 1972, total enrollment at that level in 1972 would represent approximately 31.8% of the age group.

Data on 1st year ginásio enrollment for 1970 shows that the new entrants that year represented 64.2% of the total number of graduates from 4th and 5th grades of the primary school in 1969. (See Table 26.)

In 1968 almost one-third of Brazilian municipalities had no secondary schools at all. (See Table 27.) Although only 10.7% of the total population was located in 1968 in municipalities without any secondary schools, the percentage of total population in such municipalities in the North and Northeast was 29.7 and 19.8 respectively.

Although the total population in the rural area is about 44% of Brazil's total population, the number of candidates to enter the ginásio and the number approved to enter in the rural areas in 1969 represented 3.1% and 2.6% respectively of the total number of candidates in Brazil. (See Table 28.) This

ANEXO AA - USAID/B. Resources Requirements 1969

DECLASSIFIED

Authority NND 988029

- 68 -

On the other hand, no matter how well-planned a participant program is in the United States, it is even more important to have within Brazil the institutional capacity to provide or upgrade skills for employment. The HRO sector strategy is geared to technical and financial assistance in achieving that goal.

4. Resource Requirements

The following table indicates the allocation of anticipated obligations in the education sector during FYs 70 and 71.

TABLE XXIX

Education Program Assistance (in \$000)

FY 1970	FY 1971					
	DG	TF	DL	DG	TF	DL
Elementary	500	100	10000	500	100	10000
Secondary	800	200	20000	800	200	17000
Higher	1750	300	15000	1750	300	8000
Textbooks	200	50	1/	200	50	1/
	<u>3250</u>	<u>650</u>	<u>45000</u>	<u>3250</u>	<u>650</u>	<u>35000</u>

1/ Subsumed in pertinent sub-sectors.

The above inputs will be geared toward productive investment to: (1) support institution building; (2) supplement Brazilian financial resources; and (3) stimulate reform in the education system. The programs to be carried forward are consistent with Brazilian strategic objectives, contribute to social development aims and should augment the labor supply which can most readily be absorbed into or further trained for productive employment at present and in the future.

ANEXO AB — O GLOBO em 28 de janeiro de 1964

Processo de Alfabetização Não Tem Qualquer Orientação Política

O diretor interino da Agency For International Development, Sr. James W. Howe, em carta ao jornalista Carlos Swann, atesta a eficiência do sistema Paulo Freire.

O Sr. James W. Howe, diretor interino da Agency for International Development, da Embaixada dos Estados Unidos, enviou ao jornalista Carlos Swann, de O GLOBO, a seguinte carta, sobre notícia antes divulgada a propósito do apoio do Governo norte-americano à campanha de alfabetização no Nordeste: — "Prezado senhor: Eu gostaria

de me reportar à sua coluna de 16 de janeiro de 1964, relativa ao apoio dos Estados Unidos a um suposto "programa intensivo de comunização no Nordeste". O projeto Angicos, no Rio Grande do Norte, estava longe de ser uma campanha maciça de alfabetização.

Ao contrário, apenas cerca de 300 adultos, em 20 classes, tomaram o Curso de Alfabetização de 40 horas, de Paulo Freire, como teste de eficiência daquele método para dar a adultos um entendimento básico e elementar de leitura e escrita. Contrariamente à sua alegação de que o método Freire é comprovadamente um método de doutrinação marxista, os técnicos em ensino têm confirmado que esse método por si só, e no caso específico de Angicos, não contém qualquer orientação política ou social. O projeto de Angicos nunca foi considerado, por si só, uma solução ou curso completo de leitura e escrita, mas, antes, um ponto de partida do qual o adulto poderá chegar a educação mais elevada. Sua coluna pode levar alguém à conclusão de que ensinar pessoas a ler é ruim porque as leva a doutrinação.

Estou seguro de que V. S.^a concordará que tal interpretação estaria bem fora da lógica. Essa linha de raciocínio

levaria à conclusão de que não se deve dar educação básica ao povo, porque esta o prepararia para a doutrinação deste ou daquele "ismo", em realidade, o Método Paulo Freire, como qualquer outra técnica de ensino não política, prepararia o indivíduo para ser influenciado por qualquer escola de pensamento político. Entretanto, fortaleceria também um dos princípios da forma democrática de governo, isto é, o princípio de que a educação é um direito de todos os cidadãos e de que uma das salvaguardas da democracia é a população educada. O objetivo da Agência Internacional de Desenvolvimento (AID) no Nordeste é cooperar com a SUDENE e os governos estaduais daquela região em programas gerais de educação básica e elementar. Nossa orientação decorre da carta de Punta del Este, um de cujos objetivos é "eliminar" o analfabetismo por meio de campanhas sistemáticas de educação de adultos,

dirigidas diretamente ao desenvolvimento da comunidade, o treinamento de mão-de-obra, a extensão cultural e a erradicação do analfabetismo. Entretanto, desejo deixar claro que a participação dos Estados Unidos nos programas de Educação, no âmbito da Aliança para o Progresso, não chega ao extremo de selecionar os cursos, os materiais de ensino ou os métodos de ensino. Estes são da responsabilidade do Ministério da Educação e Cultura e das Secretarias de Educação estaduais, assim como o é a administração dos programas de educação, segundo práticas e Legislação brasileiras. Devido ao interesse de seu importante jornal na Aliança para o Progresso e sabendo que V. S.^a compartilha conosco da crença nos objetivos da Aliança, peço-lhe que leve esta carta à atenção de seus leitores.

Com protestos de estima e grande consideração. Atenciosamente, (s) James W. Howe, diretor interino."

ANEXO AC – USAID/B. The Financing of Education, 1969

DECLASSIFIED

Authority NND 988029

- 7 -

Until recently education was traditionally treated as a residual item in the federal budget. Moreover, it frequently suffered substantial cuts during the fiscal year. Such instability of funding, combined with out-moded budgetary concepts, made it impossible to plan education programs effectively, either within MEC or among the other agencies dependent on MEC transfers. Furthermore, the large scale and irregularity of transfers led to their being used frequently for political, rather than educational ends. Now, education is receiving increasing priority in the federal budget and in 1969 was given protection by Presidential Decree from subsequent cuts. Although the educational budgetary process still leaves much to be desired as a suitable planning mechanism, the problems now appear to be more administrative than financial.

The state governments, via state secretariats of education, account for 63.6% (1967) of total public sector expenditures in education (net of transfers) and provide roughly 50% of total resources in (formal) education. As previously noted, the Law of Directives and Bases of 1961 shifted from the federal government to the states the principal responsibility for the support of public secondary education, and their expenditures at this level have increased rapidly. Nevertheless, the major share of state expenditures continues to be directed to primary education, either directly to state schools or by means of transfers to municipal school systems. Illustrative data showing the distribution of state education expenditures in four states is given in Table II.

Table III shows, for the same states, the division of responsibility among the three levels of government for each level of education. Apparently, the states account for around 90% of public sector spending for primary education, and for approximately 70% of public secondary education. Table IV shows the share of educational expenditures in the four states' budgets.

1968

1967

ANEXO AD - Technical Assistance 1967

DECLASSIFIED
Auth: MMD 782839

- 66 -

Secondly, the project would hope to build the regenerative capacity of the Brazil educational system. The sector loan proposal envisages scholarships for advanced training abroad, technical assistance in the form of foreign professors to fill gaps in the teaching staffs of the post-graduate centers, and the acquisition of research equipment and materials to stimulate research activities in Brazil.

USAID is also receptive to the GOB's desire to create post-secondary education institutions similar to community colleges which would offer two or three year technician training and basic university education. An increasing number of states in Brazil are at the stage of development that middle-level technicians are in great demand. A new intensive study of manpower requirements is to be undertaken this year. Given this supportive evidence the Mission would like to anticipate the use of a sector loan beginning in FY-71 to assist the GOB in achieving this objective. The total new authorization sought for these higher education programs is 325 million.

3. Technical Assistance

USAID continues to be involved in significant non-loan (technical assistance activities which constitute a substantial contribution to the Ministry of Education's efforts to resolve some of the educational development problems already mentioned in this paper. Since January 1967, USAID has been giving assistance to CENPRO (Centro de Livro e Ensino e do Livro Didático) whose objective is to expand and to improve writing, publishing, and distribution of textbooks for all educational levels in Brazil. In 1967 and 1968 CENPRO distributed approximately 10.5 million books in the form of 23,454 developmental library kits to schools at all three levels across the country. In 1969, in conjunction with "Operação Escola", CENPRO is attempting to provide textbooks for all elementary school children in the capital to provide textbooks for all elementary school children in 1970 cities of the country and intends to expand this distribution in 1970 to 72 additional municipalities. Through 1969 six million more textbooks are to have been distributed to elementary school students, and most of the teachers at that level in the capital cities are to have received short intensive courses in textbook utilization.

In the area of new media (television, programmed instruction, radio, etc.) USAID is currently undertaking an intensive survey of recent developments in Brazil in the use of educational technology. On the basis of the recommendations forthcoming from this study and the results of evaluation and feasibility studies proposed to be undertaken by UNESCO and the World Bank, USAID/BR could be interested in capitalizing on whatever opportunities may arise to effect productive improvements in education via new media.

ANEXO AE – Problem Summary, 1967

DECLASSIFIED
Authority NND 988029

page 87.

of the university.

There has been a lack of overall coordinated planning for the improvement and expansion of higher education. In 1965 a council of University Rectors was established, which meeting jointly is attempting to guide the course of university reform.

E. Problem Summary

The basic problem at the level of higher education is the development of the capacity for educational leadership, leading to thorough internal study of the system of higher education to promote sound university curricular and administrative reform.

There is a need to expand the system but this expansion, if it were to be done rapidly and without a revision of present practices, would simply endorse and perpetuate many inefficient and outmoded practices. Rapid expansion must await reorganization.

VI. Other Educational Efforts

This analysis has dealt with the major aspects of the formal educational system. It has not yet dealt with some of the major educational problems and activities which are important, but are outside the formal system. Three such aspects will be treated briefly: 1) Literacy, 2) Vocational education as represented by SENAI and SENAC programs, and c) Educational television.

DECLASSIFIED
 Authority NND 988029

April 29, 1971

Project 512-11-660-263.5 - University Administration Improvement and
 Refers
 Mr. Joseph E. Kelley 263.1 - Graduate Economics Education
 Room 3237 - State Department
 201 G Street NW
 Washington, DC
 SA
 Project 512-11-691-127 - Technical, Scientific and Educational Publications
 Project 512-11-650-042.1 - Secondary Education Planning
 Dear Joe: 512-11-640-037.3 - Elementary Education Planning-EE

By the time this gets to Washington you and Steve will have completed your work in Columbia. I hope that your stay there was a pleasant one and know that you, Joe, are happy to be back with your family. I had done for the two old projects.

I had a good week in the field and, as promised, began immediately to prepare materials in response to your memo number 7. I am enclosing those materials with the exception of item C for each project. The cost of the project including local currency if any involved. I had to rely on our Controller's Office for that data and as it is not yet assembled, will have to send it to you later, very soon, I hope.

I will forward information which you requested from Mr. Albert Hancock, Controller, Mr. J. Carter, HR01, and Mr. W. Ellis, D3, as soon as available. In accordance with our discussion just before you left, I am sending the Project Completion Reports for those projects which have been completed recently, as these reports contain in brief form, all the information for which you asked. The Project Completion Reports are for projects as follows:

- Project 512-11-610-042.2 - National Industrial Vocational Training Development
- Project 512-11-610-042.5 - Professional Secondary Teacher Education and Training
- Project 512-11-670-037.2 - Adult Literacy Training
- Project 512-11-610-042.9 - Aptitude Testing
- Project 512-11-610-042.3 - Improvement of Industrial Apprenticeship Training
- Project 512-11-640-037.1 - Elementary Educ. Planning

Enclosed also is information on on-going projects and for Engineering Education, Project 512-11-660-263.2 which recently phased out and for which we are only now preparing a Project Completion Report (we had to await the Contractor's final report). Those on-going projects are as follows:

ANEXO AF - Memorando de 29 de abril de 1971

ANEXO AG - Summary of Situations, 1969

DECLASSIFIED
 Authority NND 988029

- 48 -

of students from the typical 4-4.5 hours to 3.5 hours or less; lack of essential learning materials; lack of local level administrative leadership and lack of the conditions which would result in a professionalization of the teaching staff. Part of this strangulation is due to a common promotional policy which requires a pupil failing in one subject area to repeat the entire school year. This policy is being altered in various states but continues to be an important restrictive factor.

At the secondary level basic problems are: (1) curriculum content and student enrollment oriented toward formal academic preparation for university work, even though only a small percentage of secondary school students go on to a university; (2) only one half of the secondary students who complete the fourth grade of elementary school enter the ginásio complete the colégio course seven years later; (4) nearly two-thirds of the secondary schools (covering 46% of the students enrolled) are privately owned and charge tuition; (5) a severe shortage of facilities results in most schools operating on a two or three shift system; (6) three-fourths of the secondary school teachers are inadequately trained; and (7) instructional materials are scarce and out-of-date. Moreover, the manpower needs of an area are seldom reflected in the types of programs offered in the secondary schools of that region, and even the technical high schools are not attuned to modern industrial developments.

Although not dealt with in the analysis of the system and its programs thus far, problems external to the school system itself also affect student attendance and learning ability at both primary and secondary levels. Among these are the economic situation of the student's family which might dictate that the children sacrifice schooling for their wage-earning potential or which might prevent that family from supplying the needed clothing, food, and school materials required by the child at school; the educational level of the parents; distance of residence from school, especially in the rural areas; and the physical health and nutritional level of the student.

Key problems at the higher education level are: (1) an inadequate admission system with the resulting delay of young people acquiring professional high-level specializations; (2) concentration of student enrollment in traditional fields without appropriate growth in essential development related field; (3) wasteful duplication and inefficiency of facilities in universities and "establecimientos aislados"; (4) lack of full-time dedication to teaching by professors; and (5) slow development of research capabilities at the graduate level.

DECLASSIFIED
 Authority NND 948029

68.

Janeiro, Brasilia, Par , Paraiba, Minas Gerais and Rio Grande do Sul. This program will eventually be extended to include all the federal universities. The planning for campuses is expected to ensure that buildings will be functional and of a size to ensure maximum utilization rather than repeat past errors. (94)

Another MEC priority is to provide the technical and scientific equipment needed by universities to provide quality teaching and research, especially in the basic sciences area which is receiving emphasis in the "basic cycle" course as a result of the university reform. Loan programs financed by several Eastern European countries and the Inter-American Development Bank, totalling \$85 million, are already being implemented to support this project.

7. Costs and Economic Benefits

Data on costs of higher education are scanty and invariably based on estimates. The few works done in the field show marked variation. (See Table 47.)

TABLE 47

COSTS PER STUDENT YEAR IN HIGHER EDUCATION (PUBLIC AND PRIVATE), ACCORDING TO VARIOUS SOURCES (95)

Source	Area	Years	Estimated Cost Per Student US\$
Source 1	Brazil	1961	585
Source 2	Brazil	1964-1965	890
Source 3	São Paulo	1968	641

The study done on São Paulo shows that the cost per student in 1968 in the University of São Paulo (\$1,605) was more than five times the average unit cost of the private schools in that state (\$286). (96) An earlier study of several states showed the variation of costs by type of course. (See Table 48.)

According to the Ministry of Planning, the unit costs of Brazilian higher education have been superior to those of many other developing countries, principally because of the low number of students per institution and the minimum productivity of the part-time professor. (97)

Two studies on the rates of return to the investment in higher education in Brazil estimated the private rate of return to be as high as 33%. (98) The Rodgers study concluded that the social rates

DECLASSIFIED
 Authority NND 988029

72.

Brazil's needs; 3) to use the university as a resource in development; and 4) to get vital kinds of technical assistance and training to the interior of the country.

In 1966 the Federal University of Rio Grande do Norte initiated a program called CRUEAC ("Centro Rural Universitário de Treinamento e Ação Comunitária") for the training of university students to give technical assistance to rural communities. MEC has included this activity as one of its priority projects for 1972-1974 and will support its creation in all the federal universities of the North and Northeast by 1974. Each of these universities will concentrate their technical assistance activities in at least 3 municipalities in at least the areas of preventive health, sanitary engineering, and basic education.

In 1967 a private foundation, MUDES ("Movimento Universitário de Desenvolvimento Econômico e Social"), was created in Rio. The federal government has been increasing its contractual arrangements with this group to plan and coordinate a number of Ministerial projects in this area. For example, MUDES now coordinates the "Projeto Rondon" (a Brazilian "Vista" type program) for the entire São Francisco River Valley as well as the pilot program of MEC in São Paulo to use work scholarships to encourage internships in firms for university students. It has also organized, through collaboration with MOBRAF, literacy courses for civil construction workers in Guanabara and paid university students to work in them as monitors. MUDES also gives scholarships to university students to participate in community action and development projects, with particular emphasis being in support of health education, literacy, agricultural productivity and housing. Finally, they are disseminating career information to university students and organizing a clearing house of information on financial assistance sources available to students in each field, both within Brazil and abroad.

Projeto Rondon was created in 1968 as a program of the Ministry of the Interior to attract university students into the underdeveloped areas of the country during their vacation periods to participate in service projects. By 1972 over 30,000 students have been involved in this program. (105) An outgrowth of this program is the "Campi Avançados", ("advanced university campuses") which are similar to extension branches of universities located in "poles of development" in the interior of the country. For example, the Federal University of Santa Maria in the far south of the country (Rio Grande do Sul) sends its professors and students to the most northern territory of the country (Roraima) to work on development projects and to train local personnel in relevant skills. Ten universities have already established such campuses in the Central West and Amazon Regions and six more are expected to do so in 1972 to serve both the Amazon and Northeast.

MEC has set up "Centros de Integração Escola-Empresa" (Centers for the Integration of Firms and Schools) in various states, under

ANEXO AI - Relationship of Higher Education to Manpower Requirements, 1972

CPI DA UNE SUGERE MEDIDAS PARA LIVRAR OS ESTUDANTES DA INFLUÊNCIA COMUNISTA

BRASILIA, 6 (O GLOBO) — A CPI, que investigou a aplicação dos recursos distribuídos à UNE e a orientação política de suas atividades, aprovou o relatório, de cerca de 150 páginas, do relator, Deputado Geraldo Freire, concluindo por um projeto de resolução nos seguintes termos:

“Art. 1.º — Serão levadas ao conhecimento do Poder Executivo as apreensões decorrentes da apuração procedida pela Comissão Parlamentar de Inquérito, destinada a investigar as atividades da UNE, quanto à influência do Partido Comunista e de outras organizações subversivas, sobre a mentalidade de nossos dirigentes universitários, a fim de que o Sr. Presidente da República e o Sr. Ministro da Educação tomem as medidas que são da sua alçada.

Art. 2.º — Fica constituída, nos termos do Art. 15 da Re-

IV — Fiscalização obrigatória, por parte do Ministério da Educação, de toda e qualquer entidade estudantil, para efeito de cumprimento, no futuro, do Parágrafo 13 do Art. 141 da Constituição;

V — Criação de órgão fiscalizador, para evitar que as verbas com que são dotadas as entidades representativas dos estudantes se desviem para fins antidemocráticos ou subversivos;

VI — Medidas tendentes a tornar efetiva a prestação de contas, no final de cada exer-

ANEXO AJ — Jornal O Globo de 6 de abril de 1964, página 12

Declassified
 Authority: 43265 By:
 Brewer Thompson
 Date: 05-06-2015

~~CONFIDENTIAL~~

POL 13-2

OFFICE MEMORANDUM

FILE APR 15 1965

TO: Amembassy RIO DE JANEIRO DATE: April 15, 1965
 FROM: Amconsul SAO PAULO
 SUBJECT: Student Organizations in the State of SAo Paulo
 REF: Embassy Guidance Memorandum of February 18, 1965

The following report is submitted in response to the Embassy's Guidance Memorandum of February 18, 1965, requesting contributions for a basic Embassy survey on student organizations in Brazil. Paul Brocchini, SAo Paulo Student Affairs Grantee, FOUOZI contributed information for the report's preparation. Only student organizations in the State of SAo Paulo are considered. Unfortunately, there is no information presently available in SAo Paulo concerning student organizations which may be functioning in the State of Mato Grosso.

At the present moment the influence and activity of student organizations in the State of SAo Paulo have diminished considerably. To generalise, student groups here have been off balance and disoriented since the passage of the Federal Government's "Suplicy Law", governing student organizations. Though the students have openly expressed opposition to the new law, which withdrew government recognition from the National Union of Students (UNE) and the State Union of Students (UEE), with which most existing student groups are affiliated, they have not yet managed to come to grips with the situation created by the law. Student groups have neither attempted to fit themselves into the new matrix envisioned by the law, nor have they formulated definite alternatives or agreed on specific courses of action.

In recent months public, organized student political activity has been almost totally lacking. The Suplicy Law not only forbade political action by student organizations, but also, and more importantly, as a result of the withdrawal of recognition, it cut off much of the cash with which student groups financed political undertakings. Until the passage of the law (November 9, 1964) the State Student Union (UEE) received a government subsidy. Some of

Exempted from automatic decontrol.

FW
 POL:FW/haendler/id

~~CONFIDENTIAL~~

~~CONFIDENTIAL~~

-5-

scheduled manifestations for six in the evening in order to block traffic and trap homeward bound workers. As newspaper offices are located in the near vicinity of the Law School, the union has also managed to command ample press coverage. In UEE congresses and other student meetings, XI de Agosto is always well represented by articulate spokesmen and invariably assumes a leading role. At the present time the union, which proclaims its orientation to be Center-Left, is actually controlled by the Chinese-Line Communist Grupo Independente. XI de Agosto is therefore in the forefront of all extreme Leftist activity.

b) Centro Acadêmico Oswaldo Cruz, the union of students at the Faculty of Medicine of the University of São Paulo, possesses considerable influence in other medical schools in the state. For the past ten years the union has followed a Center-Left line.

c) Grêmio Politécnico is the union of students at the Faculty of Engineering of the University of São Paulo. This group has influence in engineering schools throughout the state. In the recent past the union has been under the control of extreme Leftists. As only a small number of engineering students have the free time and the desire to participate in student politics, the well organized Leftists have had little difficulty in maintaining their position in the organization.

d) Grêmio da Faculdade de Filosofia da Universidade de São Paulo often follows the lead of XI de Agosto. Traditionally the union has belonged to the Left and has been controlled by extreme Leftists and pre-Communists. The union strongly supported both President Goulart and Darci Ribeiro. In some student circles it is believed that Leftist forces maintain their headquarters and refuge in this group. At the present time, however, XI de Agosto calls the extreme Leftist signals.

e) Centro Acadêmico Visconde de Cairó is the union of economics students of the University of São Paulo and as such often exerts leadership in the other economics faculties throughout the state. Until about five years ago, this union was considered conservative. Now, reflecting the general trend of the country, it may be described as Center-Left in outlook.

f) Centro Acadêmico XXII de Agosto represents the Law students of the Catholic University of São Paulo and is the leading student union of that institution. Formerly a Centrist, moderate organization, it is now Center-Left.

~~CONFIDENTIAL~~

~~CONFIDENTIAL~~

-6-

g) Centro Acadêmico José Mendes Jr. is the union for students attending the law school of Mackensie University. Generally, this group used to follow the lead of XI de Agosto. However, as XI de Agosto moved further Left, João Mendes maintained its conservative viewpoint. Observers ascribe this development to the fact that Mackensie students, unlike those attending state schools, must pay tuition and are therefore, as a rule, from families in better financial circumstances. For this reason they tend to be more conservative. This union vies with Centro Acadêmico Horacio Lane for student leadership at Mackensie University.

h) Centro Acadêmico Horacio Lane, the oldest student union at Mackensie University, represents students in the Faculty of Engineering. Its traditional policy has been one of moderation, though at one time it reportedly fell under Communist control for several years. At present it occupies a Center position.

i) Centro Acadêmico 9 de Julho, the union of students attending the Faculty of Law at Baurd, carries great weight in the "interior" of the State, partly because Baurd, an economic and cultural center, attracts students from throughout the interior. The union has traditionally maintained a moderate, Center position.

j) Centro Acadêmico Luis de Queiroz is the union for the agronomy faculty of the University of São Paulo, located at Piracicaba. The union follows a middle-of-the-road line and has consistently been a leader among unions in the "interior" of São Paulo State.

III. Ideological Student Groups

a) Juventude Universitaria Catolica (JUC) was founded in 1951 as an apostolic and religious Catholic student organization on the university level. While it was not to become involved in political activity according to its statutes, it eventually developed by the late 1950s or early 1960s into a leading political force in São Paulo state student politics. It also became, and has continued to be, the largest single student group in the state. Student leaders have estimated that JUC, along with Ação Popular, is supported by about 40 per cent of the university students.

From its initiation, JUC in this area has been led and advised by priests and students identifying themselves with the so-called Catholic Left.

~~CONFIDENTIAL~~

~~CONFIDENTIAL~~

-8-

protests. While the moderates terminated cooperation with Communists to take control of the UEE with support from more conservative Mackenzie University elements, the radicals seek continuation of the collaboration.

Politically, AP is still the most powerful student group in the State of São Paulo. Thus far, internal disagreements do not appear to have triggered schism. However, AP's present strength cannot be accurately estimated, as the organization has not held public meetings since the beginning of the year. Moreover, it has voiced opinions only through such other groups as the UEE and centros acadêmicos under its control.

c) Política Operária (POLOP) is a small Trotskyist organization which may now be in its death throes. While some observers disagree with the Trotskyist label, claiming that it is rather a catch-all for otherwise unaffiliated Marxist students, no one disputes the group's orientation and its extreme opposition to the Brazilian Revolution. Always of only marginal influence, it has now sunk to almost complete unimportance. Before the Revolution it enjoyed notoriety not only for its extremism but also for the activities of its goons who often roughed up student political opponents.

d) Grupo Independente, a small, Chinese-wing Communist group, is more or less the university youth wing of the dissident Communist Party of Brazil. The organization is important at present only in that it controls the influential Centro Acadêmico XI de Agosto.

e) União de Juventude Comunista (UJC), the youth group of the Communist Party of Brazil (PCB), is not an important factor in São Paulo student affairs. Its membership strength cannot be estimated, but it is known to be small, and well-disciplined.

f) Juventude Democrática Crista (JDC) is a new student movement founded in Rio several months ago. A branch is now being organized in São Paulo. It is reported to be directly connected with the Partido Democrática Crista (PDC). At present the group has only 50 members in this city and no information on its outlook is available.

g) Frente Democrática Universitária, a democratic, Right-wing group, succumbed in early 1965. It had been centered at Mackenzie University. Students who formerly belonged to it have not reconstituted themselves into another group, and are now unorganized. They are referred to as Independents or Democrats. These are the students who cooperated with moderate APistas to seize control of the UEE in January 1965.

~~CONFIDENTIAL~~

ANEXO AL – Memorando de 29 de abril de 1971

4. Content. In all our negotiating over this Decree, the USAID representatives have been primarily concerned that an administrative mechanism be established capable of coping effectively and efficiently with the innumerable and unforeseeable problems that are certain to arise in this massive and complex program. This requires, in our judgment, that the responsibility for many important policy decisions be left to a group of high-level administrators sufficiently free from the normal bureaucratic delays to be able to assure the continuous forward motion of the program. Further, it requires that this Commission have available to it a highly competent, full-time staff providing administrative and technical expertise, and the services of a competent firm of consulting engineers to establish the norms for construction and supervise their implementation.

When negotiations began in September, it was indicated to USAID that the appointed GOB negotiating team would eventually become the members of the Commission charged with administering the program. Given the obvious competence, seriousness, and enthusiasm of the Brazilians named to the negotiating team, the USAID representatives viewed this likelihood as a very optimistic sign for the program's future. That optimism has, at least on the present writer's part, waned over the ensuing months. It is, no doubt, appropriate that the Minister of Education retain full authority to appoint the members of the Commission and to review their decisions.

ANEXO AM - USAID/B. Problem Summary, 1967

DECLASSIFIED
Authority NND 988029

is meaningful in the everyday life of the student. Furthermore, it has not been adjusted to the learning capacity of the majority of the students. Requirements are excessive in quantity and in level of skill expected when compared with the curricula of other nations. An urgent need for curriculum revision exists.

Furthermore, little in the way of special facilities and equipment needed to implement a modern educational program exists. Textbooks, laboratories, shops, demonstration desks, libraries, audio visual materials are unfrequently available.

7. Educational Leadership

With teaching seldom being a full-time responsibility and with teachers leaving school immediately upon completion of their teaching responsibility, strong professional educational leadership is needed to coordinate the activities of the teaching staff. Unfortunately, this is seldom provided, but it is developing slowly. This must be given added attention.

6. Problem Summary

The major apparent problem is the need to improve the flow of students through the system, including a reduction of the sludge which now exists as a result of the high failure and repetition rate. Major qualitative improvement as needed and related to this are: 1)- the need to improve the qualifications of the teaching staff; 2) the need for curriculum improvement and modernization; 3) the need for improvement of physical facilities; 4)- the need for essential learning materials; and 5)- the need for developing professional administrative leadership.

DECLASSIFIED

MMD 948829

page 10.

A concomitant quantitative need is to expand the system to include students of the 7-11 age group not now enrolled and to extend the system through at least 6 grades.

9. Secondary Education

Secondary education is divided into two levels: the ginásio which covers 4 years, and the colégio which requires an additional 3 years. Ginásios and colégios are specialized in function and offer one of the following types of programs: academic, industrial, agricultural, commercial, or normal. At present 75% of the secondary school enrollment is in the academic type of school. The ginásio is open to children of 11 years of age who can pass the admission examination to the ginásio of their choice. Once admitted, a student proceeds directly through the seven years of secondary education. Failure of any one subject requires repetition of the entire year of study and failure while repeating a year's work usually results in elimination from school.

The secondary school system has been so restricted in the past that despite its recent rapid growth, it is still far from the point of providing the numbers and types of graduates needed to staff middle level technical manpower positions and to provide the number of well qualified students needed to enter university programs, to prepare to fill professional leadership positions. The GOB recognizes the secondary education system as the major point of strangulation of its educational system and has committed itself to give emphasis to expanding and improving secondary education.

ANEXO AN - Problems, 1967

DECLASSIFIED
 Authority NND 988029

- 48 -

of students from the typical 4-4.5 hours to 3.5 hours or less; lack of essential learning materials; lack of local level administrative leadership and lack of the conditions which would result in a professionalization of the teaching staff. Part of this strangulation is due to a common promotional policy which requires a pupil failing in one subject area to repeat the entire school year. This policy is being altered in various states but continues to be an important restrictive factor.

At the secondary level basic problems are: (1) curriculum content and student enrollment oriented toward formal academic preparation for university work, even though only a small percentage of secondary school students go on to a university; (2) only one half of the students who complete the fourth grade of elementary school enter the gimnasio complete the colegio course seven years later; (3) nearly two-thirds of the secondary schools (covering 46% of the students enrolled) are privately owned and charge tuition; (4) a severe shortage of facilities results in most schools operating on a two or three shift system; (5) three-fourths of the secondary school teachers are inadequately trained; and (6) instructional materials are scarce and out-of-date. Moreover, the manpower needs of an area are seldom reflected in the types of programs offered in the secondary schools of that region, and even the technical high schools are not attuned to modern industrial developments.

Although not dealt with in the analysis of the system and its programs thus far, problems external to the school system itself also affect student attendance and learning ability at both primary and secondary levels. Among these are the economic situation of the student's family which might dictate that the children sacrifice schooling for their wage-earning potential or which might prevent that family from supplying the needed clothing, food, and school materials required by the child at school; the educational level of the parents; distance of residence from school, especially in the rural areas; and the physical health and nutritional level of the student.

Key problems at the higher education level are: (1) an inadequate admission system with the resulting delay of young people acquiring professional high-level specializations; (2) concentration of student enrollment in traditional fields without appropriate growth in essential development related field; (3) wasteful duplication and inefficiency of facilities in universities and "establecimientos aislados"; (4) lack of full-time dedication to teaching by professors; and (5) slow development of research capabilities at the graduate level.

1968

1967

ANEXO AO - Literacy Programs. 1969

DECLASSIFIED
 Authority NND 988029

- 43 -

In 1964 a new literacy effort, the "Cruzada ABC", moved into the vacuum created by a lack of government activity in this field. A product of Recife's Agnes Erskine Foundation experiment in 1960, the Cruzada program is divided into five course phases, the first three of which are devoted to progressive literacy and fundamental education, while the last two are devoted to vocational training. Its original aim was to make literate one million adults in a five year period and provide them with some basic manual skills in accordance with local labor market needs. This objective has not been attained because of a lack of financial resources and an unrealistic appraisal of the demand for labor. From August, 1965, to June, 1969, over 600,000 adults have been enrolled in the program, and of this number 451,705 have completed one or more of the five phases. The vocational education aspect of the program, began in the State of Pernambuco in April, 1968. Since its inception, 1,500 adults have enrolled and approximately 750 have completed the course. Many of those enrolled in the vocational phase were not graduates from the literacy courses but were young school drop-outs looking for some skill training. Furthermore, of those students completing this training only about 25% have found work in the specialities for which they were trained, while an additional 25% have found work in related fields. * The Cruzada is now in severe financial straits, and there is some doubt as to whether and for how long the GOB will continue to give its already precarious support to maintain the Cruzada program.

There are two other important institutional means to provide literacy training. In accordance with the Constitution of 1946, all commercial and industrial firms with over 100 employees are required to provide free education to all of their adult illiterate employees and to all employees' children. The "João Baptista do Amaral Foundation" experimented with literacy courses by television to workers and their children in the states of Rio de Janeiro, Guanabara, Minas Gerais and São Paulo from November, 1962 to December, 1964, but as financial support from the industries did not materialize, the program was curtailed. The essential problem was, and is, that this provision of the Constitution is not effectively enforced so that employers do not actually have to provide adequate training programs. The military has a literacy training program for its recruits, but many young illiterates, especially in rural areas, are never taken into the military, because recruitment quotas are often filled by youths from urban areas. Both of these training sources, large employers

* Based on a preliminary research report of the Cruzada by William Herzog, Recife, February, 1969.

DECLASSIFIED
 Authority NND 988029

- 44 -

and the military, if properly utilized, could make a vital contribution to the nation's literacy objectives.

The federal government entered the literacy field again in September of 1967 when a Presidential Decree authorized the creation of the Fundação Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) to coordinate adult education activities throughout Brazil. No funding was allocated to this new entity by the Government of Brazil until the current year 1969 when provision was made for US\$800,000. An inter-ministerial work group has also been designated to report by the end of July as to the operational program to be undertaken. In summary, since 1961 there has been no continuing entity of the federal government to focus on literacy programs, and the real promise of effective action in the near future rests with MOBRAL.

2. Vocational Training

Vocational programs--commercial, industrial and agricultural--are provided in specialized public and private schools at secondary level, as previously noted. As these often have curricula not geared to modern needs of society and industry and tend to operate without relation to the distribution of the labor force in the main sectors of economic activity there was need in Brazil to establish in the informal system a wide range of facilities for specifically job-related training. These include SENAI, SENAC and the IMTP; yet these, too, are beset with problems in endeavoring to respond to training demands.

a. SENAI

The National Service for Industrial Apprenticeship, organized in 1942 and financially supported by a wage tax on industrial employers with more than 100 employees, offers trade apprenticeship programs for unemployed adolescents and for adults already in the labor force. Emphasis, however, is on those between the ages of 14 and 18. SENAI, operating more than 100 trade schools throughout the country enrolling 194,786 students in 1968 (twice the number of 1961) is criticized for not yet fully meeting the demands of industry for trained personnel. Furthermore, there are indications that many SENAI graduates never seek nor qualify for industrial employment. SENAI leaders have recognized the inherent difficulties of providing adequate apprenticeship training off-the-job and are, therefore, placing major emphasis on improving their technical capability to assist industries establish their own training programs within their firms. Approximately 200 SENAI staff members will have been trained by July 1970 (with USAID assistance) to render this technical assistance service.

ANEXO AP - The Financing of Education. 1972

DECLASSIFIED
 Authority NND 988029

5.

acute insulation and lack of coordination among its branches. Minister Passarinho, who previously as Minister of Labor had conducted an impressive reorganization of that Ministry, has instituted an administrative reform of MEC. The reform decree, issued on July 27, 1970, has led to the creation of eight major departments and an improved budgeting system. (See the chart of MEC's new organization on the following page.) Most important, MEC is now making a concerted effort to improve its skills in the planning, administration, management and implementation of priority programs and to give technical assistance to the State Secretariats of Education to develop these same vital capacities. The results are visible already in a number of state, as well as in a few municipal, school systems.

2. The Financing of Education

Financial support for education comes from multiple sources - public and private - and flows through a variety of channels - federal, state and municipal. Resources are directly applied by all levels of government, as well as by the private sector. Transfers, earmarked and un earmarked, flow between all of these agencies. Therefore, precise data on total funding for formal education in Brazil has not been available and analysis must be based on partial data and the best available estimates. The coordinated planning noted earlier and MEC's system of program budgeting and accounting, which is now being initiated, is expected to improve this situation.

A brief survey of the recent spending trends in Brazilian education confirms the high priority the GOB has placed on this sector. Public expenditures in education, which represent about 90% of the resources spent in education, more than doubled in real terms between 1961 and 1970, growing at an average annual rate of 11.2%. (See Table 3.) During this period federal and state expenditures in education doubled in real terms while municipal spending increased by four times. Most of this growth occurred after 1964. In this later period total public expenditures in education grew in real terms at an average annual rate of 16.5%, and the percentage of GDP dedicated to this sector increased from 1.92% to 3.30% (See Tables 1, 2, and 3.), an increase of particular significance in light of the recent high growth rates of the GDP.

The breakdown of education expenditures by level of government shows the federal participation declining from 36.7% in 1965 to 27.3% in 1970, the state share remaining stable, and the municipal portion rising from 5.0% to 14.5%. This significant shift is related to the Tax Reform Law of 1966 (Law No. 5172) which restructured the distribution of taxing power among the levels of government. At that time tax revenues became centralized at the federal level, and mechanisms were created to transfer federal tax shares to the state and local governments to perform the functions they could best carry out, such as education. Concomitantly, the federal government has been requiring state and local governments to invest in education increasingly

ANEXO AQ - Secondary Education. 1969

DECLASSIFIED
 Authority NND 988029

- 23 -

that year. This estimate is consistent with that of another source (Jaime Abreu - "Ensino Médio no Brasil" - 1968) which states that 17.9% of the 12-18 year old population was attending secondary schools in 1965. It must be kept in mind that some of that age group is also still attending primary schools.

The bottleneck caused by the far too limited number of secondary school vacancies is revealed when one compares the number of secondary for admission to secondary education with the number of candidates for admission (Table XIII). Of all the candidates in 1965, approved slightly more than half (50.6%) were accepted. (The exclusion of candidate is not altogether as damaging as these figures suggest as they are not adjusted to reflect the fact that many students apply for more than one school to improve their chances of being accepted by at least one of them.) The pattern of approvals was very different between the public and the private sector. Only 39% of the candidates for admission to the public system were approved, as compared with a 69% approval rate in the private schools. This is not to suggest that the admission standards in public schools are higher but rather that in addition to the 61% who are not admitted to the public secondary system, and presumably could not pay for private school, there is a large group of those who could pay for private education (31%) but for whom no vacancies exist.

There is on the other hand a general understanding that the admission examination has the function of tailoring enrollment to available space. It discriminates severely against those children whose families are poor since these children will not be able to afford private *gimásios* and must enter the rigorous competition for the public schools. Moreover, the wealthier families can continue their children through a fifth or even sixth year of elementary school to obtain a better preparation for the entrance examinations for either public or private secondary schools. An automatic socio-economic selective device thus exists in regard to continuing access to education.

In 1968 approximately 73% of the total secondary school enrollment was matriculated in the academic type high school (compared to 74% in 1960). If normal schools were included the total would come to 83%. What was evident as late as 1968 was that, for a developing country with a large demand for middle-level skills, the vocational/technical high school course have not been enrolling a very significant proportion of secondary school students. (Note Table XIV).

1968

967