
ESTADO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

A FORMAÇÃO DO PLANEJADOR

*Lúcia Maria Wanderley Neves
Maria das Graças Corrêa de Oliveira
Marileide de Carvalho Costa e
Edla de Araújo Lira Soares*

Da Universidade Federal de Pernambuco

Este texto, parte integrante do Projeto de Reestruturação do Mestrado em Educação da UFPE – Planejamento Educacional – representa os subsídios de uma nova proposta para o referido curso. Contou com a colaboração da professora Elizabeth Casimiro de Freitas e dos alunos: Frederico Costa de Almeida Braga e Maria da Conceição Bôa Viagem Rabello.

RESUMO

O planejamento em geral, e o planejamento educacional, em particular, explicitam estratégias de atualização da intervenção do Estado, enquanto organizador do espaço econômico, social e político, possível à expansão do projeto de desenvolvimento capitalista no Brasil. Investido da racionalidade, o planejamento tem representado, no capitalismo monopolista, um instrumento necessário à gestão da centralização/reprodução do capital, privilegiando, a nível da política educacional, uma visão compartimentalizada dos problemas, remetendo-os, por isso, a soluções técnicas em detrimento dos aspectos relacionados às suas determinações. Nesse contexto, a formação de planejadores em educação assumiu, durante duas décadas, caráter pragmático e se deu nas agências governamentais. A reorganização que se vem processando na sociedade brasileira atual e o crescente fortalecimento das instituições da sociedade civil, têm demandado do planejador, uma revisão de sua prática, justificando-se, assim, a inclusão, nos currículos, de elementos que possibilitem contextualizar a educação, despidendo-se, o planejamento educacional, da "neutralidade científica" e encaminhando sua prática numa perspectiva de transformação social.

SUMMARY

Planning in general, and educational planning in particular, account for updating strategies of state intervention (the state as organizer of economic, social and political space), necessary for the expansion of the project of capitalist development in Brazil. Drawing on rationality, planning activity has represented, in monopolistic capitalism, a needed instrument to the management of centralization/reproduction of capital; it favors, at the level of educational policy, a compartmentalized vision of problems, forwarding them to technical solutions, in detriment of the aspects related to its determining factors. In such context, the training of educational planners assumed, during two decades, a pragmatic character, taking place within governmental agencies. Due to the reorganization process that is occurring within Brazilian society, particularly the increased strengthening of civil society, it has been asked from planners a revision of their practice. As such, it is justified the inclusion, in course curricula, of elements that make possible the contextualization of education, shaking off the "scientific neutrality" of educational planning, directing its practice to a perspective of social transformation.

QUESTÕES BÁSICAS DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Uma das formas de encaminhar o debate sobre o planejamento no Brasil é enfocá-lo como expressão do projeto de desenvolvimento, privilegiando, como referências básicas, a expansão do processo capitalista no país e as formas de atuação do Estado para viabilizar esse processo.

Referida abordagem encontra justificativa no reconhecimento do planejamento como um dos mecanismos que, nas sociedades burguesas, emerge da própria necessidade de administrar o capital, com vistas a garantir a sua acumulação e a sua reprodução ampliada.

Considera-se ser essa via, sobretudo na etapa monopolista, factível de captar as variações das estratégias resultantes da reorganização das relações de poder que vêm garantindo a expansão do modo de produção capitalista no país, o que se tem dado em um contexto de alta exploração do trabalho cujos efeitos perversos se fazem sentir junto à maioria da população.

Procurar-se-á dar ênfase aqui, à interpretação do conteúdo político do planejamento, como forma de viabilização dos interesses do capital financeiro internacional e nacional ao mesmo associado, sob a égide do Estado Brasileiro.

O Planejamento como Instrumento de Projeto de Classe no Brasil

A crise econômica mundial de 1929 a 1933 acarretou mudanças sensíveis na divisão internacional do trabalho, as quais, aliadas às condições endógenas prevalentes no Brasil — acumulação de capital decorrente da economia cafeeira, perspectivas positivas para o setor manufatureiro, expansão da classe média e emergência de grupos com interesses diferentes daqueles vinculados à cafeicultura, entre outros — possibilitaram ao país, a partir de 1930, redefinir a sua inserção no conjunto da economia capitalista mundial, o que levou a uma reelaboração das relações entre Estado e sociedade.

Nesse processo, produziu-se não apenas um aprofundamento da ingerência do Estado como também uma reformulação substantiva nos seus padrões de intervenção já que, deixando de atuar, primordialmente, como viabilizador de infra-estrutura para a economia agrário-exportadora, privilegiando os setores oligárquicos da sociedade à mesma vinculados, passou à condição de potenciador de uma economia voltada para a intensificação do processo de industrialização e estímulo à expansão do mercado interno, acentuando, desse modo, seus conteúdos burgueses¹.

Os anos 30 marcam, desse modo, um novo padrão de intervenção estatal, caracterizado por ações abrangentes e de cunho indicativo, direcionadas, explicitamente, para a materialização de um projeto de sociedade de corte urbano-industrial e cujo desenvolvimento requeria a disposição de toda a riqueza nacional, o que reclamava uma crescente ingerência do Estado².

O clima de tensão em que se processou essa redefinição, configurou um Estado de feições peculiares, cujas tentativas de aliança, visando conciliar os interesses

da oligarquia-exportadora, então em crise devido, sobretudo, à retração do mercado para produtos primários, com os interesses de grupos sociais emergentes, não vinculados ao mercado externo (empresários industriais, comerciantes, profissionais liberais e operariado) eram respaldadas em uma autonomia resultante da crise de domínio de uma fração de classe que pudesse determinar as linhas do processo de desenvolvimento.

Essa crise que permeou os primeiros anos da retomada da industrialização no Brasil, tendeu a se resolver apenas em meados dos anos sessenta, quando a burguesia industrial assumiu, efetivamente, a hegemonia do processo de desenvolvimento capitalista no país.

A nova ordem urbano-industrial requereu o redimensionamento, a reformulação e a criação de um aparato burocrático capaz de regular o sistema produtivo, fazendo-o funcional à acumulação de capital e às frações de classe em disputa pelo poder.

O redirecionamento do aparelho estatal envolveu ações sistemáticas e centralizadas que passaram a dirigir o processo de desenvolvimento, englobando diretrizes de âmbito econômico e social, ações essas que foram se complexificando à medida que se desenvolveram relações de produção tipicamente capitalistas e se redefiniram as regras do jogo do poder.

Tais ações, entretanto, "não foram resultantes de um plano pré-estabelecido, muito menos de um estudo objetivo e sistemático das condições existentes" (Ianni, 1977), mas surgiram da necessidade de inserir o Brasil no contexto da redefinição do capitalismo a nível mundial e de criar as pré-condições internas de acumulação de capital que possibilitassem acelerar a industrialização.

O planejamento como instrumento de intervenção estatal, aparece, de forma embrionária, no cenário brasileiro, somente a partir da década de 40, assumindo, paulatinamente, o seu papel de instrumento organizador do processo de acumulação, à medida em que se foram consolidando as bases do projeto de industrialização no país. A política do Governo Vargas (50-54), o Programa

¹ Vale lembrar que o primeiro surto industrial no país ocorreu no período de 1880 a 1890 chegando o total de empresas industriais a 636, nas quais trabalhavam cerca de 54 mil operários; o segundo surto industrial foi de 1907 a 1920, anotando-se uma progressão espetacular no setor que passou a contar com mais de 13 mil empresas e mais de 275 mil operários, conforme anota Sérgio Silva (1976).

² "A reconstituição da dinâmica econômica permite reconsiderar, enquadrar, em quadros mais amplos, aqueles aspectos sobre os quais a literatura econômica e política brasileira vem, há muito, chamando a atenção: a importância, o caráter fundamental, necessário e o grau profundo da atuação do Estado na constituição do capitalismo e da sociedade burguesa no Brasil. De uma outra fase da industrialização, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado Brasileiro planeja, regula e intervém nos mercados, torna-se ele próprio produtor e empresário; através de seus gastos e investimentos, coordena o ritmo e os rumos da economia e, através de seus aparelhos e instrumentos, controla e imiscui-se até o âmago da acumulação capitalista. Do ponto de vista social e político, regula as relações sociais e transforma-se a si próprio numa arena de conflitos, todos eles 'politizados', mediados e arbitrados pelos seus agentes" (Draibe, 1982, p. 7).

de Metas (56-60) e o Plano Trienal (61-63) são mostras dessa forma de intervenção³.

O aprofundamento do processo de industrialização (sua diversificação e aceleração) trouxe, no seu bojo, uma reestruturação na estrutura de poder: os antigos grupos oligárquicos foram subsumidos pela burguesia industrial associada ou não ao capital internacional, as camadas urbanas se diversificaram e se organizaram, exigindo maior acesso aos bens de consumo e maior participação nos mecanismos de decisão.

Nessa constelação de forças, o projeto político toma uma feição populista-desenvolvimentista, conferindo ao Estado uma ambigüidade que pode ser apreendida nas relações que desenvolveu, simultaneamente, junto à burguesia industrial, às camadas médias urbanas e ao proletariado: ao tempo em que apoiava as primeiras, procurava fazer concessões às últimas, em termos de melhoria de condições de vida, traduzidas em ampliação da oferta de emprego, de serviços educacionais, de saúde e de transporte coletivo.

Essas concessões, contraditoriamente, potenciaram uma crescente mobilização popular, levando as camadas urbanas a reivindicarem maior participação nas decisões políticas e a postularem "reformas de base", com o que tentavam ampliar a dimensão democrática da sociedade civil e imprimir ao modelo de desenvolvimento em curso, características de cunho essencialmente nacionalistas.

O esgotamento da dimensão populista do Estado, entretanto, veio a se configurar quando a necessidade de diferenciação do parque industrial impôs a associação entre o capital industrial nacional e o capital estrangeiro, inviabilizando o atendimento às reivindicações populares, uma vez que estas esbarravam no novo padrão de acumulação e reprodução de capital, fundamentado num processo de alta exploração do trabalho.

A grave crise social que se seguiu teve seu desfecho com a subsunção da fração da burguesia industrial não associada à burguesia internacional e com a instauração de um Estado autoritário que, de um lado, viabilizou um modelo econômico excludente e dependente do capital monopolista internacional e, por outro, alijou completamente as camadas populares dos processos decisórios: a negociação política no encaminhamento das soluções dos problemas nacionais foi substituída por um aparato tecnocrático que, sob a ideologia da racionalização dos meios, passou a validar os projetos emergentes com o novo pacto social.

A nível político, o cerceamento do Poder Legislativo e a repressão à organização popular, aliados a medidas de ordem administrativa, estas consubstanciadas na hipertrofia do aparelho burocrático, centrada no Poder Executivo, constituíram-se nas pré-condições necessárias à elaboração e execução de planos de gestão nitidamente capitalista, ou seja, planos que visavam, essencialmente, a acumulação de capital, em detrimento das condições de reprodução da força de trabalho.

O modelo econômico adotado redundou, obviamente, em um processo altamente concentrador de renda que foi acirrando as contradições entre o capital e o trabalho e produzindo, em consequência, níveis de insatisfação que, no limite, começavam a comprometer a sobrevivência da própria ordem econômico-social vigente.

Daí porque, os planos governamentais que incorporavam a perspectiva de bem-estar social como uma decorrência intrínseca do próprio crescimento econômico (caso do PAEG-Programa de Ação Econômica do Governo e do PED-Programa Estratégico de Desenvolvimento), passaram mais adiante a admitir, explicitamente, a necessidade de promover ajustamentos no campo social (Verçosa e Soares, 1983, p. 260).

Os PNDS procuraram incorporar essa nova dimensão, propondo intervenções mais amplas no campo social que, contudo, não obtiveram significação efetiva na medida em que sua materialização revestiu-se de caráter "assistencialista, vinculado a um discurso de participação que procura legitimar uma proposta autoritária e centralizadora, sem qualquer alteração na matriz geradora das desigualdades sociais — a estrutura produtiva" (Verçosa e Soares, 1983, p. 260).

A análise mais atenta das estratégias que possibilitaram a implantação do modelo econômico adotado, sob a égide do Estado, indica que, ao se esvaziarem os canais habituais de expressão dos interesses e das aspirações das camadas populares, produziram-se, igualmente, formas novas e específicas de enfrentamento popular, consubstanciadas numa variada gama de organização social e cuja força pode ser comprovada nos Movimentos contra a Carestia, nas Comunidades Eclesiais de Base, no Movimento pela Anistia, etc.

É aí, precisamente, onde se situam os limites, as possibilidades e as contradições do planejamento nas sociedades de base capitalista: como instrumento eficiente para administrar a acumulação do capital, sobretudo na etapa monopolista do capitalismo, o planejamento se configura como a expressão técnica do domínio da burguesia sobre o proletariado. Entretanto, como a sobrevivência e expansão do capital está relacionada à sobrevivência do trabalho, o planejamento, tendo que absorver essa dimensão, ou seja, tendo que inscrever, em seu processo, reivindicações sociais da classe trabalhadora, termina por lhe imprimir um papel importante também como instrumento de luta de classe.

Esta dimensão tem seus parâmetros definidos, evidentemente, de um lado, pelo próprio processo de acumulação, o qual lhe determina os limites, e, de outro, pelo nível de organização e reivindicação da sociedade civil, o que lhe abre possibilidades sociais crescentes.

O Planejamento Educacional como Explicitação do Conflito Capital x Trabalho.

Tentou-se demonstrar, anteriormente, como no processo de expansão capitalista, no Brasil, o Estado tem assumido ingerência crescente na regulação dos conflitos entre capital e trabalho, visando garantir,

³ A política do Governo Vargas (1950-1954) que embora não tenha se configurado em um plano formalmente elaborado, contém elementos explícitos de política econômica e social global, preconiza industrialização rápida, capitalização da agricultura, distribuição da renda, melhoria das condições de vida urbana e organização do sistema financeiro.

em última instância, a acumulação e a reprodução do capital.

Isso significa que essa intervenção não se dá apenas ao nível dos mecanismos econômicos, mas abrange, também, mecanismos de natureza político-social, profundamente imbricados aos primeiros, sendo esta a forma do Estado assegurar as bases sociais para sua própria legitimação.

Daí porque a ação do Estado, na área educacional, e as diferentes dimensões que esta assume no contexto da sociedade brasileira passa, necessariamente, pela compreensão da educação como um imperativo de ordem econômica, como explicitação do jogo das forças políticas e como instrumento de sedimentação de um projeto de classe. Daí porque, também, a análise da estrutura e dos processos educacionais tem que ser feita à luz da compreensão da interdependência de suas várias dimensões, em conexão com os processos sociais mais amplos que lhe configuram e estabelecem seus limites.

A ausência da intervenção explícita do Estado na Educação, nos anos pré-30, se explica pela estrutura societal pouco diversificada, na qual as oligarquias dispunham de meios autônomos de acesso à mesma (educação confessional) e, para o restante da população, a sistemática do conhecimento oferecido pelo aparelho escolar não se mostrava uma necessidade, dada as formas de organização da produção do país.

A reversão da economia de agrário-exportadora para uma economia urbano-industrial, a partir dos anos 30, caracterizou-se pela ampliação do parque industrial e pela expansão do mercado interno, gerando mudanças radicais na estrutura da sociedade e determinando novas exigências em termos de níveis de escolarização da população, sobretudo do seu segmento urbano.

Essa reversão se deu em meio a uma aliança entre a burguesia industrial emergente, as camadas médias e o proletariado urbano, em contraposição à oligarquia agrária, aliança que, sob a égide do Estado, obrigava a ampliação dos benefícios sociais e, dentre esses, os educacionais, como forma de legitimar o pacto social.

Em decorrência, modificações substantivas foram sendo realizadas na área de educação, tanto em termos legais quanto em termos institucionais, no sentido de operar uma crescente centralização, capaz de assentar as bases de um sistema nacional de educação.

Resultam dessa perspectiva a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública (1930); a criação do Conselho Nacional de Educação (1931); as Leis Orgânicas do Ensino Secundário (1942), do Ensino Industrial (1942), do Ensino Comercial (1942), do Ensino Normal (1946) e do Ensino Primário (1946); a criação do SENAI (1942) e do SENAC (1946), e, finalmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (1961).

Dessa forma, as mudanças nos aparatos legal e institucional alteraram, significativamente a estrutura e o funcionamento do aparelho educacional, ampliando-o e diversificando-o. Na educação fundamental, essa expansão se deu principalmente na zona urbana, em atendimento às exigências das camadas médias e do proletariado nesse processo.

Quanto ao meio rural, reduto da oligarquia agrária,

o aumento da oferta de educação fundamental se deu de forma reduzida, permanecendo o clientelismo político como critério essencial na criação e expansão da rede pública escolar.

A nível de 2º grau, as tentativas de estruturação de ensino técnico-profissional não alteraram, significativamente, o seu caráter acadêmico. Este grau de ensino, a partir de então, toma uma feição claramente dualista, destinando-se o ensino acadêmico às frações médias e à burguesia, e o ensino profissionalizante, às camadas populares urbanas.

Com relação ao ensino superior, houve uma inflexão no sentido de diversificar as opções de cursos nas áreas técnicas, embora tenha permanecido fundamentalmente bacharelístico até os anos 60.

A educação, neste contexto, passou a ter claramente as funções de formadora de mão-de-obra, de reguladora dos interesses das diversas frações de classe no poder e de canal institucional de veiculação das ideologias de igualdade de oportunidades via escola pública, e da ideologia da necessidade de formação de mão-de-obra qualificada para o projeto de desenvolvimento, ambas desdobramentos da ideologia nacionalista-desenvolvimentista que respaldou as ações oficiais no período.

Assim, as intervenções do Estado no setor educacional no período 30-60, dirigiram-se para tornar o setor funcional à nova ordem sócio-político-econômica, funcionalização essa que se expressou tanto pela criação de um aparelho institucional, que passou a centralizar as ações oficiais, como pela regulação dessas ações, através de todo um corpo legislativo, pré-condições para o surgimento de um sistema de planejamento como instrumento dominante de intervenção do Estado na educação.

Face à crise de hegemonia, instaurada nesse período, a regulação dos conflitos entre capital e trabalho era feita, principalmente, através das articulações políticas, nas quais o Poder Legislativo e as organizações de classe desempenhavam papel importante na tomada de decisões, componentes significativos que eram na correlação de forças.

Em linhas gerais, as condições que viabilizam efetivamente o planejamento educacional podem ser encontradas na própria reestruturação das relações de poder, decorrentes do avanço do capital monopolista no processo de desenvolvimento do país.

Após 64, resolvida a crise de hegemonia, com a direção política da burguesia industrial associada ao capital internacional, a regulação dos conflitos então passou a ser feita diretamente pelo Estado que teve suas funções redefinidas, deixando de ser o gestor "do bem comum", tal como se mostrava no populismo, para ser, efetivamente, gestor do processo de acumulação e produtor de mais-valia.

Esse processo monopolista de acumulação, por se basear, fundamentalmente, na super-exploração do trabalho, demandou um Estado autoritário, cujas bases repousaram na expansão do aparelho estatal tecnoburocrático.

Dentro deste quadro, a imposição tecnocrática subsume a mediação política na resolução dos problemas

nacionais e, obviamente, dos educacionais, pois embora a legislação e o sistema público de ensino continuem a ser componentes relevantes na estruturação do sistema educacional, é o planejamento que direciona sua política.

É pois à luz desse novo quadro que, não obstante os planos para o setor continuarem reiterando, nos seus objetivos, o privilegiamento da educação fundamental, a sua operacionalização revela que a ênfase da política educacional, recai, em um primeiro momento, na educação de 3º grau e na pós-graduação e, num segundo momento, na profissionalização do segundo grau.

Nessas circunstâncias, a extensão da obrigatoriedade escolar para oito anos (Lei 5692/71) que, à primeira vista, parece uma medida de reforço à ampliação da base do sistema educacional, o que beneficiaria as camadas populares, mostrou-se, na prática, uma estratégia de caráter nitidamente ideológico: a ação governamental, dirigindo-se para a ampliação da oferta das séries finais de 1º grau sem, paralelamente, ampliar as vagas na entrada do sistema, colaborou para a manutenção dos elevados deficits de atendimento da população na faixa etária de 7 a 10 anos; ou seja, a extensão da escolaridade obrigatória, nestas condições, apenas beneficiou o segmento já atendido, deixando fora da escola percentual significativo da população escolarizável.

Quanto ao 2º grau de ensino, a ênfase que vinha sendo dada ao ensino técnico, sobretudo na área industrial, durante toda a década de 60, converteu-se, nos anos 70, em uma tentativa de superação do dualismo ensino profissionalizante-ensino propedêutico com a generalização compulsória do primeiro (Parecer 45/72).

Essa medida que, aparentemente, se propunha a homogeneizar a estrutura do ensino de 2º grau, significou, na prática, um mecanismo discriminatório e elitizante, pois, sob o pretexto de atrelar o sistema de ensino às necessidades técnicas do sistema produtivo, com o o que se abriam amplas possibilidades de absorção de mão-de-obra qualificada nesse nível, na realidade colaborou para inviabilizar, ainda mais, o acesso das camadas populares e médias à Universidade. O Parecer 76/75, criando as Habilitações Básicas e diluindo o caráter profissionalizante dos cursos, veio ao encontro das pressões das camadas médias, que perceberam de pronto, a função contendoras do ensino profissional técnico (Warde, 1977).

Em razão disso, os mecanismos utilizados pela rede particular de ensino para recuperar a função propedêutica do 2º grau, com a anuência maciça das classes médias, resultaram na revogação, pelo Estado, da profissionalização compulsória, no início da década atual (Parecer nº 7044/82).

Com relação ao ensino de nível superior, a partir da década de 60, as pressões sociais por mais educação, como via de ascensão social e a proposta tecnológica de formação de recursos humanos para o projeto de desenvolvimento, foram responsáveis pela expansão, sem precedentes, desse grau de ensino com relação à década anterior, o que não significa que se tenha passado a atender parte significativa de sua demanda efetiva.

A análise dessa expansão aponta que a mesma se fez em dois sentidos, aparentemente contraditórios, mas, no limite, bastante complementares: um diz respeito à

prevalência do ensino acadêmico, não obstante os planos governamentais aludirem à necessidade de relacionar a formação de recursos humanos de alto nível, ao projeto de desenvolvimento; e outro, revela uma desobrigação crescente do Estado com a educação desse nível de ensino, explícita na ênfase que atribuiu à manutenção dos cursos de caráter técnico já existentes e na delegação à empresa privada de ensino, da educação de cunho geral.

Essa aparente incongruência entre o discurso governamental constante dos planos e a sua operacionalização em termos de ação concreta, encontra justificativa na própria dinâmica do Estado enquanto potenciador de um modelo econômico que, baseado na importação de tecnologia, dispensava a formação de quadros de elite para a produção do conhecimento, já que este vinha incorporado ao know-how utilizado pela maioria dos conglomerados multinacionais implantados no país.

Desse modo, por contraditória que possa parecer à primeira vista, a preocupação do Estado com os cursos de natureza técnica, vincularam-se às necessidades do modelo adotado, na medida em que este passou a demandar mão-de-obra abundante para compor os quadros necessários à estrutura hierárquica da moderna empresa capitalista.

A longo prazo, isso resultou, num primeiro momento, correspondente à expansão do modelo econômico, na absorção distorcida dos egressos desses cursos pela empresa, que por essa via, constituíram seus quadros gerenciais quando não os destinaram a funções de nível médio; em um segundo momento, quando do esgotamento do modelo, no desemprego aberto.

Ao ceder às pressões da classe média por mais educação de nível superior, o Estado impôs-lhe um alto preço, já que, ao não expandir as matrículas da rede, ao nível da demanda, o Estado induziu as camadas de menor poder aquisitivo ao ensino privado, responsável pela ampliação efetiva de vagas.

O que poderia parecer um processo real de democratização das oportunidades educacionais, revelou-se, ao contrário, em um processo de elitização, uma vez que, às reduzidas vagas oferecidas nos cursos de natureza técnica (rede pública), tiveram ingresso os alunos de estratos sociais superiores, egressos de cursos de 2º grau (rede privada) melhor aparelhados para enfrentar a dura barreira do vestibular.

Com referência à pós-graduação, a mesma se implantou no Brasil no contexto monopolista do capitalismo, como parte da estratégia governamental de formação de especialistas altamente qualificados para gerir o processo de desenvolvimento.

Pelo fato do modelo econômico adotado prescindir de uma produção sofisticada do saber, a pós-graduação vem se prestando, de um lado, para a produção de uma tecnologia intermediária que subsidia a produção nacional, associada ao capital internacional, e, de outro, à formação de quadros para a tecnocracia, extremamente ampliada e complexificada a partir da década de 60.

Na realidade, a pós-graduação visou perpetuar o caráter seletivo da educação, na qual a apropriação do saber se efetiva na direção de perpetuar a estrutura de poder. No entanto, vale ressaltar que não obstante o caráter nitidamente discriminatório e conservador deste

tipo de ensino, a produção de conhecimento, especialmente na área das ciências sociais, tem se revestido de uma perspectiva crítica, em que se põe em xeque o próprio modelo da sociedade vigente. Talvez seja esta uma das razões da contenção do crescimento vertiginoso que experimentou este tipo de ensino na década de 70.

Evidentemente este exame do desempenho da educação, nos últimos vinte anos, em relação ao processo de desenvolvimento, revela que, sobretudo na última década, a educação deixou de exercer papel preponderante como formadora de força-de-trabalho para o sistema produtivo. E isso não por uma disfunção gerada apenas no interior do sistema de ensino, mas pela própria configuração do modelo econômico implantado.

O sistema educacional, nesse período mostrou-se, sobretudo, como um instrumento importante na viabilização do regime instalado em 1964, na medida em que respondeu prioritariamente às necessidades políticas e ideológicas da fração de classe no poder ao promover a exclusão crescente das camadas populares do processo educativo, ao ampliar a oferta de oportunidades aos estratos médios urbanos, base de sustentação do pacto social estabelecido a partir de 64, ao criar patamares superiores de educação formal (pós-graduação) com vistas a garantir a reprodução de uma elite comprometida com o sistema de poder, ao incluir nos currículos, conteúdos de doutrinação política e ideológica e ao cercear a livre expressão de professores e estudantes, entre outras medidas.

Essas estratégias repressivas dos aparelhos de Estado, que se estenderam a toda a sociedade brasileira, aliadas à pauperização aguda de frações significativas das populações urbanas e rurais, contribuíram para elevar, significativamente, os níveis de insatisfação da população. Em decorrência, assiste-se, nos anos recentes, a uma mobilização de toda a sociedade civil, em especial, seus segmentos urbanos, tendendo a comprometer a "paz social" e a tornar instáveis as bases de sustentação da fração de classe no poder⁴.

Essa conjuntura requereu do Estado a implementação de uma estratégia para enfrentar os conflitos sociais emergentes, na qual se insere a criação de programas de cunho assistencialista, especialmente, para as populações carentes do campo e das periferias, programas que explicam a carência como uma situação instaurada de falta de recursos.

Resultam dessa estratégia, no âmbito da educação, os Projetos Especiais — PRODASEC, POLONORDESTE, EDURURAL, PROCANOR, etc., bem como a utilização, pelo aparelho burocrático, do planejamento e da pesquisa participativa. O Estado autoritário, dessa forma, tenta ampliar sua base social, via educação, assumindo feições democratizantes e reordenando o aparato de planejamento, o qual, de veículo explícito de manutenção de um poder autocrático, passa a assumir a feição de agente de atenuação dos conflitos sociais.

É nesse movimento, em busca da direção e do consenso que se fincam as bases da ambigüidade do Estado Brasileiro e se abrem as possibilidades de incorporação das aspirações populares, mesmo que estas tenham por limite as necessidades intrínsecas à manutenção da base produtiva da sociedade.

A prática do planejamento educacional

Viu-se, nas questões anteriores que no capitalismo monopolista, o Estado, ao centralizar suas ações como necessidade para gerir a centralização/reprodução do capital tem, no planejamento um instrumento, por excelência, para sua viabilização. Viu-se, também, que, ao nível do Brasil, devido à forma como se deu a sua inserção no conjunto da economia mundial, sobretudo a partir de 64, modificações substanciais nas relações de poder se impuseram internamente, redundando, em última instância, no tolhimento das instituições da sociedade civil e na substituição da negociação política por um aparato repressivo e pela imposição tecnocrática, cujo instrumento principal foi o planejamento. Este, na medida em que dispõe de todo um *rationale* respaldado na neutralidade científica, capaz de legitimar, pela explicação técnica, as ações de cerceamento da vontade popular, passou a se configurar um mecanismo importante para constituição e permanência de um Estado de feições eminentemente autoritárias.

Esse Estado autoritário vem se caracterizando pela ampliação e complexificação de suas ações, pela hipertrofia do Poder Executivo, especialmente, o Poder Central, em detrimento da autonomia dos estados e pela redução dos problemas sociais mais amplos aos limites da percepção tecnocrática. Sobre esses pilares tem-se assentado toda a prática do planejamento no país.

No âmbito da educação, essa ampliação e complexificação das ações do Estado são expressas pela departamentalização das ações educativas, pelo paralelismo de estruturas administrativas e pela especialização das funções educacionais: a concepção de planejamento por objetivos e seu conseqüente desdobramento em programas e projetos estanques, a necessidade de criação de estruturas para garantir a execução desses projetos; as necessidades crescentes em termos de pessoal técnico e administrativo para eles demandado; a criação paralela de projetos especiais, com estruturas técnico-administrativas próprias (gerência central, estaduais e locais), são expressões desse gigantismo estatal, decorrente da supervalorização dos meios em detrimento dos fins.

A hipertrofia do Poder Executivo, em especial, do Poder Central, se faz sentir, na esfera educacional em dois momentos: inicialmente com a direção centralizada no Ministério da Educação e Cultura, esvaziando o planejamento local e regional; e num segundo momento, no esvaziamento progressivo do próprio MEC, com a criação de órgãos centrais de política econômica e social⁵, atrelando as decisões educacionais às diretrizes e às prioridades

⁴ As eleições de 1974, com a votação expressiva das forças de oposição, as greves que ressurgem com amplo apoio popular, a diversificação das formas de organização da população (associações de classe, de bairro, comunidades de base, movimento de custo de vida, movimento pela anistia, centros culturais, etc.) são exemplos concretos.

⁵ Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), Conselho Monetário, Conselho de Desenvolvimento Econômico, Conselho de Desenvolvimento Social (CDS).

des de alocação de recursos ditadas por esses organismos. Isso teve como conseqüência o esvaziamento da função do planejamento setorial, em todas as suas instâncias, (federal, regional e local).

Esses órgãos centrais vêm assumindo claramente a função do planejamento setorial, quando elaboram programas especiais intersetoriais e criam estruturas próprias para garantir sua execução⁶, cristalizando uma prática em que o afunilamento das instâncias de tomada de decisões contrasta, violentamente, com a fragmentação excessiva das ações.

Este mesmo processo vem ocorrendo no âmbito das unidades federais, em relação ao governo central. O esvaziamento financeiro dos estados, motivado pela política tributária, os fazem dependentes tanto dos recursos advindos do MEC, como daqueles advindos dos Projetos Especiais, ficando dessa forma, atrelados às propostas educacionais emanadas dessas fontes mantenedoras.

Diante disso, o planejamento educacional, a nível estadual, se resume, exclusivamente, à elaboração de projetos, que significam formas de desdobramento, a nível local, dos programas criados nas instâncias superiores.

Nesse quadro de extrema centralização técnico-administrativa e financeira, o planejamento regional da educação deixa de ter o seu significado de gestor de políticas localizadas e transforma-se em irradiador dos programas elaborados na órbita federal.

No âmbito da hierarquia das instituições este movimento se perpetua: as diretrizes emanam das instâncias superiores para serem cumpridas à risca pelos escalões intermediários e inferiores, chegando, dessa forma, até a ponta do sistema educacional, reproduzindo-se, assim, em todos os níveis administrativos, uma prática de docilidade em relação às esferas centrais e autoritarismo em relação àquelas imediatamente subsequentes.

Esta prática, respaldada por uma percepção aparentemente neutra da educação, vem reforçando uma prática excludente, em que os segmentos sociais de menor poder aquisitivo são expulsos do sistema educacional, por não conseguirem cumprir as exigências impostas para uma pedagogia destituída de conteúdos vinculados à própria realidade social da clientela.

Está implícita, neste contexto, a visão de que a resolução dos problemas educacionais se dá via planejamento e mediante gerência — esvazia-se a dimensão política da educação, ao se reduzir as questões educacionais a dificuldades técnicas. Em conseqüência, supervalorizam-se as causas endógenas que interferem no processo educacional, traduzidas, em grande parte, pela adoção de uma pedagogia psicologista que explica os problemas da aprendizagem como distúrbios localizados no binômio aluno-professor e omitem-se as interferências sociais e políticas mais amplas nesse processo. Advém desta concepção o estímulo ao uso constante de novas tecnologias educacionais na prática pedagógica, nos treinamentos dos professores, em detrimento da discussão dos conteúdos educativos mais gerais.

Temos assim que essa percepção tecnocrática na

resolução dos problemas educacionais, ao privilegiar a forma em detrimento do conteúdo, reforça, também, a multiplicação de funções técnicas (administrador escolar, orientador educacional, supervisor escolar e planejador educacional), esvaziando a função docente e gerando uma hipertrofia do aparelho burocrático sem provocar uma real ampliação da oferta de vagas no sistema de ensino, o que se pode constatar pela manutenção dos elevados deficits de atendimento escolar e pelo alto coeficiente da relação pessoal técnico-administrativo/pessoal docente — alunos, especialmente nas zonas urbanas.

A partir da década de 80, a tentativa de liberalização operada no interior do Estado brasileiro, vem provocando, lentamente, mudanças na política do planejamento educacional: passou-se a criticar abertamente o planejamento "de gabinete", postulando-se um planejamento "participativo".

Entretanto, este parece representar uma adaptação do Estado às novas condições superestruturais pre-valescentes, a nível nacional⁷ ou seja, o Estado tenta imprimir uma roupagem modernizante à sua política autoritária e centralizadora ainda em curso, procurando legitimar as propostas educacionais, elaboradas pela tecnoburocracia central, através do processo de discussão das mesmas junto às equipes técnicas das instâncias administrativas hierarquicamente inferiores.

A prática do planejamento participativo tem buscado inserir, também, a população nas discussões da problemática educacional. Esta participação, na maioria das vezes, se restringe a referendar as diretrizes propostas, sem permitir à comunidade sugerir alternativas que venham de encontro às concepções colocadas em pauta para discussão e, portanto, questionar a própria filosofia da educação desse Estado "participativo".

Até certo ponto, a utilização do planejamento participativo, pelo Estado, parece se constituir em um instrumento de desestímulo às iniciativas populares de organização, pois, ao transformar reivindicações legítimas em concessões, não perde o controle sobre a população ao mesmo tempo em que vê fortalecida a sua feição democratizante. Por outro lado, deve-se levar em conta que essa ação do Estado traz em si um aspecto de ambigüidade e é justamente nisso que residem as possibilidades do planejamento participativo direcionar-se no sentido de um compromisso explícito com as reais necessidades das camadas populares.

⁶ São exemplos dessa realidade: o PROCANOR, o POLO-NORDESTE, o POLO AMAZÔNIA, etc. etc.

⁷ Fortalecimento do Poder Legislativo, expresso pelo resultado das eleições de 1974 e 1978, reorganização da sociedade civil, através da criação ou fortalecimento de associações de classe, associações de bairro, comunidades de base, movimento de custo de vida, movimento pela anistia, centros culturais, etc., maior acesso às informações, através dos meios de comunicação de massa, etc.

A formação do planejador educacional

A ampliação e a complexificação da tecnoburocracia no Brasil, sobretudo a partir de 1964, impôs uma divisão técnica de trabalho, no seu interior, que passou a demandar a formação de especialistas, sobretudo na área de planejamento, cujo privilegiamento está relacionado com as necessidades do Estado em operar a centralização de suas ações com vistas a garantir, em última instância, um projeto de desenvolvimento de corte monopolista.

Reside nesse movimento a justificativa da tarefa da formação dos quadros de planejadores ter permanecido, durante quase duas décadas, no nível das agências governamentais. Entende-se, também, por esse ângulo, o porquê do conteúdo dessa formação ter assumido um caráter nitidamente pragmático, colado à própria prática do planejamento, conforme ela se tem processado no país.

Na verdade, a formação do planejador, realizada às expensas de um Estado autoritário ou sob sua coordenação, confere-lhe uma dimensão ideológica extremamente funcional às atividades estatais, razão pela qual ela não apenas foi estimulada, como orientou-se para o domínio de conteúdos formais, com o que se foi impondo uma visão tecnicista do planejamento, visão essa respaldada na ideologia da neutralidade científica.

No que se refere à educação, em decorrência do seu crescente atrelamento às disponibilidades financeiras e às diretrizes formuladas pela SEPLAN/PR, voltadas, primordialmente, para a esfera econômica, a função de planejamento vem-se restringindo quase que apenas a tarefas de elaboração e de viabilização de planos e projetos que se limitam a corporificar aquelas diretrizes, resultando, conseqüentemente, num esvaziamento da função do planejamento em nível setorial (no caso, do educacional). Com isso vem-se afirmando uma prática centralizadora que, por seu turno, induz a uma visão fragmentada da problemática societal mais global e, obviamente, da problemática setorial, uma vez que a definição das diretrizes tende a afastar-se, cada vez mais, das esferas responsáveis pela condução do sistema educacional.

A formação do planejador educacional, como era de se esperar, não apenas é uma expressão dessa prática como a vem reforçando, na medida em que, centrada nos aspectos técnicos e operacionais do planejamento, relega elementos questionadores da realidade educacional e, o que é bastante grave, remete as soluções dos problemas à esfera técnica.

Esta visão tecnicista caracteriza-se, via de regra, pelo trato das questões educacionais de forma comparimentalizada e dissociada da realidade social mais ampla, comprometendo o atendimento das relações necessariamente existentes entre as questões educacionais e o conjunto do movimento da sociedade, reduzindo, dessa forma, a problemática educacional aos aspectos exteriores de que se reveste.

A ausência desses elementos tem contribuído para uma qualificação de planejadores como meros reprodutores das diretrizes das classes no poder, impedindo-os de perceberem a natureza de classe do pla-

nejamento e de avaliarem os projetos oriundos dessas diretrizes a partir de suas reais determinações.

Não se pode esquecer que, pela própria natureza do trabalho por ele desempenhado, o planejador educacional se situa no meio das contradições das forças sociais, por se encontrar muito próximo às instâncias de tomada de decisões da política estatal, e, por outro lado, pela possibilidade de se colocar como intérprete, ao nível de tecnoburocracia, dos anseios populares, o que permitiria inserir-se como elemento ativo no processo de tomada de decisões.

A reorganização que se vem processando na sociedade brasileira atual e a crescente tentativa de fortalecimento das instituições da sociedade civil, tem demandado do planejador, uma revisão de sua prática, na medida em que as articulações sociais e políticas em emergência tendem a rejeitar posicionamentos autoritários e pragmáticos.

A quem serve sua prática, a quem se destina essa educação "planejada" e até que ponto ele, como profissional ligado à tecnoburocracia, poderá intervir no redirecionamento de sua prática e dos programas educacionais, são questões que o planejador começa a se colocar, buscando refletir sobre os limites e possibilidades de sua atuação, co-responsável que é pelas ações desencadeadas pelos diversos órgãos de planejamento, em todos os níveis.

Esses questionamentos estendem-se, também, à sua própria formação, no que se refere aos conteúdos curriculares veiculados, à estruturação desses conteúdos e à ênfase colocada nos modelos abstratos, em detrimento da análise dos processos sociais concretos.

A postura crítica que vem sendo assumida, progressivamente, pelos planejadores educacionais e pelos demais profissionais do setor, tem pressionado no sentido de um redirecionamento das diretrizes subjacentes à sua formação e ao aperfeiçoamento dos novos quadros técnicos, justificando-se, a partir dessas colocações, a inclusão, nos currículos voltados para esse fim, de elementos que possibilitem a contextualização da educação nas diversas estruturas sociais, e, em especial, na realidade brasileira, com o que terão condições de perceber o nexo existente além do intrincado mundo das especializações e departamentalizações e de assumir uma postura crítica, no exercício de suas atividades. Significará, no limite, que, despojado de sua "neutralidade científica" possa dispor de elementos para fazer de sua prática um instrumento a serviço da transformação social.

Vale salientar, entretanto, que a introdução desses novos elementos não significa que se esteja postulando a rejeição dos conteúdos técnicos específicos na formação do planejador, posto que a instrumentalização é característica do seu trabalho, enquanto especialista. O que se impõe, no entanto, é que este instrumental seja encarado com absoluta criticidade, no que se refere tanto à sua direção como ao seu uso.

Neste sentido, os próprios instrumentos de atualização das ações do Estado, como por exemplo, o planejamento participativo, ação comunitária, etc., poderão funcionar como mecanismos efetivos de democratização das decisões no âmbito da educação, desde que os

planejadores estejam alertas para perceberem a interferirem nas oportunidades criadas pela dinâmica da correlação das forças sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DRAIBE, Sônia M. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil - 1930/1960*. São Paulo, USP, 1982 [Tese de doutoramento].
- FREITAG, Bárbara. *Escola, estado e sociedade*. S. Paulo, EDART, 1977.
- HORTA, José Silvério Baía. Planejamento educacional. In: *Filosofia da educação brasileira*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1983.
- IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930/1970)*. 2 ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977.
- OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma religião*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- _____. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. In: *CEBRAP*. São Paulo, Brasiliense, 1977.
- ROMANELLI, Otávia de Oliveira. *História da educação no Brasil (1930/1973)*. Petrópolis, Vozes, 1978.
- SILVA, Sérgio. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*. S. Paulo, Ed. Alfa Omega, 1976.
- VERÇOSA, Élcio Gusmão e SOARES, Edla. Uma tentativa de interpretação da política financeira para a educação no Estado de Pernambuco. *Tópicos Educacionais*, Recife, 1 (3):255-270, 1983.
- WARDE, Miriam Jorge. *Educação e estrutura social: a profissionalização em questão*, S. Paulo, Cortez & Moraes, 1977.

