

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

JHONATAN UELSON PEREIRA SOUSA

**PLANEJAMENTO PÚBLICO E EDUCACIONAL NO BRASIL:
uma análise das relações entre planejamento e educação**

SÃO LUÍS

2012

JHONATAN UELSON PEREIRA SOUSA

**PLANEJAMENTO PÚBLICO E EDUCACIONAL NO BRASIL:
uma análise das relações entre planejamento e educação**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Maranhão, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora:
Prof^ª Dr^ª Francisca das Chagas Silva Lima

SÃO LUÍS

2012

JHONATAN UELSON PEREIRA SOUSA

**PLANEJAMENTO PÚBLICO E EDUCACIONAL NO BRASIL:
uma análise das relações entre planejamento e educação**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Maranhão, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em **31/07/2012**

BANCA EXAMINADORA


Prof.^a Dr.^a FRANCISCA DAS CHAGAS SILVA LIMA

Orientadora

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)


Prof.^a Dr.^a ADELAIDE FERREIRA COUTINHO

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)


Prof.^a Dr.^a ADRIANA ALMEIDA SALES DE MELO

Universidade de Brasília (UnB)

Para Triciane Rabelo, com amor.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é oferecer nosso sentimento de gratidão e cumplicidade com aquelas e aqueles que contribuíram de forma significativa para algo que nos é precioso. Esta dissertação é a materialidade preciosa que me estimula a expressar esse sentimento. Sentimento de quem há 10 anos saiu das franjas do sertão caxiense esperando o melhor possível nas dobras do mar da capital. Aqui encontrei alegrias e tristezas, problemas e desafios, experiências e aprendizagens, amor e amigos.

Agradeço a Deus, ciente do quanto de humano e desumano foi e é praticado ao longo da história em seu nome ou a despeito dele. Opto pelo bom, muitas bênçãos suas tem ocorrido nos meus caminhos.

Agradeço a minha vó Maria Benedita e a minha vó Maria dos Anjos, duas mulheres fortes, tão diferentes e ao mesmo tempo tão complementares. Tenho o privilégio de ter duas avós maternas. A perseverança e o esforço de suas mãos, lavando e passando roupa com a dignidade que lhes é própria, formou duas professoras, minha mãe Tânia Maria e minha tia Maria Lúcia. Minha mãe do seu jeito e enfrentando tantas limitações me educou. Minha tia com sua grande generosidade acolheu-me durante todos esses anos de formação.

Agradeço a professora Francisca das Chagas Silva Lima, minha orientadora, pelo direcionamento no percurso, pela liberdade conferida, pelos trabalhos oportunizados e pela convivência enriquecedora.

Agradeço às professoras Adelaide Coutinho e Adriana Almeida pelas importantes contribuições a esta Dissertação. A primeira também colaborou seminalmente na qualificação deste trabalho e é uma incentivadora ímpar, na qual saúdo todos os professores do Mestrado em Educação da UFMA. A segunda trouxe relevante aporte intelectual, abrindo novos e desafiadores horizontes de pesquisa. Agradeço também ao professor Raimundo Palhano pelos diálogos fecundos e trabalhos partilhados.

Agradeço aos amigos do Mestrado em Educação. Os amigos inaugurais, Augusto Ângelo e Selma Romana. As amigas nascidas na jornada, Ilma Maria, Eneida Erre, Diulinda Pavão e Lucivânia Melo. A todos os amigos e colegas do Mestrado que confiaram na minha capacidade de representá-los durante nosso curso, Cléa, Monique, Dolores, Roselyn, Danielton, Doracy, Hadryan, Fernanda, James Dean, Dannilo, Paulo e Walkíria.

Agradeço uma vez mais a Ilma Maria pelas longas conversas sobre nossas dissertações, conversas que fortaleceram a amizade, a confiança, a admiração e o aprendizado.

Agradeço mais uma vez a Augusto Ângelo pela amizade oportunizada, fecunda e sempre extensiva. Nossa amizade foi e é enriquecida e iluminada sob o signo do seu grande coração, que me apresentou Triciane.

Meu agradecimento especial a Triciane Rabelo, minha namorada que se fez amorosa companheira nessa jornada de Mestrado, sobretudo pela sua dedicação e paciência em ler meus escritos, polir meus excessos e confortar minhas ansiedades.

Eu, que sou cego, - mas só peço luzes...
Que sou pequeno, - mas só fito os Andes...,
Canto nest' hora [...].

Castro Alves (1867).

RESUMO

A presente dissertação, intitulada “Planejamento público e educacional no Brasil: uma análise das relações entre planejamento e educação” situa-se na linha de pesquisa, Estado e Gestão Educacional. Nela pesquisamos as relações entre planejamento e educação estabelecidas no âmbito das obras de autores selecionados que versaram diretamente sobre planejamento público em geral e planejamento educacional em particular. O referencial teórico que fundamentou nossa análise foi o materialismo histórico-dialético, a partir do diálogo com a produção marxiana e a tradição marxista. As categorias metodológicas foram a historicidade dos processos sociais, a contradição, a mediação e a totalidade. As categorias de estudo que emergiram do processo de constituição e saturação do objeto foram planejamento, planejamento educacional, Estado, desenvolvimento e educação. Os procedimentos metodológicos implicaram na revisão de literatura e análise documental, consistindo na leitura e fichamento, explicitação das teses centrais de cada autor, identificação de sua fundamentação teórica e suas relações com nosso objeto de estudo. Enquanto resultados, observamos que as classificações existentes de planejamento tradicional-normativo, planejamento estratégico-situacional, gerenciamento da qualidade total, planejamento estratégico e planejamento participativo não apreendem as relações presentes nas concepções teóricas identificadas. Em face disso, propomos como critérios para organização das concepções teóricas, o posicionamento em relação ao modo de produção capitalista e o posicionamento quanto ao papel atribuído à educação. Quanto ao primeiro critério identificamos concepções reformistas (tecnicistas e politicistas) e progressistas. Quanto ao segundo critério identificamos concepções igualitaristas, utilitaristas, concessionistas, produtivistas e autonomistas. Compreendemos ainda que ocorre uma prevalência das concepções reformistas e produtivistas na história do planejamento público e educacional no Brasil enquanto opção das elites dirigentes. Entendemos que a principal contribuição do presente trabalho ao propor essa nova organização das concepções teóricas de planejamento público e educacional é explicitar a necessidade de romper com as concepções prevalentes e construir outro planejamento enquanto teoria-e-prática, efetivamente democrático, que possa colaborar para a garantia de uma educação pública estatal, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada.

PALAVRAS-CHAVE

Planejamento público. Planejamento Educacional. Educação. Concepções teóricas. História. Brasil.

ABSTRACT

This thesis, entitled “Public and educational planning in Brazil: an analysis of the relationship between planning and education,” is part of the research line “State and Education Management.” In this paper, we analyze the relationship between the concepts of planning and education found within selected works of authors who dealt directly with public planning in general and particularly educational planning. The theoretical framework adopted in this analysis was the historical and dialectical materialism, which comes from the dialogue with the Marxian production and the Marxist tradition. The methodological categories were the historicity of social processes, contradiction, mediation and totality. The study categories that emerged from the process of formation and saturation of the object were planning, educational planning, State, development and education. The methodological procedures comprised literature review and documentary analysis, by reading and book reporting, outlining the central thesis of each author, and identifying their theoretical framework and its relations with the object of our study. As results, we observed that the existing classifications concerning traditional normative planning, strategic situational planning, total quality management, strategic planning and participative planning fail to capture the relationships present in the theoretical concepts identified. Given this, we propose as criteria for the organization of theoretical concepts, the position in relation to the capitalist mode of production and the position concerning the role assigned to education. Regarding the first criterion, we identified reformist conceptions (technicist and politicist ones) and progressive conceptions. Concerning the second criterion, we identified egalitarian, utilitarian, concessionist, productivist and autonomist conceptions. We understand also that there is the prevalence of reformist and productivist conceptions in the history of and public educational planning in Brazil as an option of the elites controlling the power. We understand that the main contribution of this work by proposing this new organization of the theoretical concepts of public educational planning is to make explicit the need to break with the prevailing conceptions and build another project as a theory-and-practice, effectively democratic, that can contribute to ensure a public, state, free, secular and of socially relevant quality education.

KEY-WORDS

Planning public. Educational planning. Education. Theoretical concepts. History. Brazil.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| PRÓLOGO | 11 |
| INTRODUÇÃO | 13 |
| CAPÍTULO 1 – CONCEPÇÕES TEÓRICAS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO: para além da dualidade matusiana | 24 |
| 1.1 Concepções teóricas de planejamento público: a educação entre o planejamento universalizado e o planejamento estratégico-situacional | 24 |
| 1.1.1 O planejamento como técnica neutra..... | 25 |
| 1.1.2 O planejamento como instrumento de controle a serviço do capital | 48 |
| 1.1.3 O planejamento como racionalidade tecnopolítica..... | 61 |
| 1.2 Para além da dualidade matusiana: as concepções de planejamento público em face do modo de produção capitalista e do papel atribuído a educação | 70 |
| 1.2.1 O planejamento público entre reformistas e progressistas: neutralidade e desmistificação..... | 73 |
| 1.2.2 A educação entre igualitaristas e concessionistas: milagreiros e desesperançados..... | 76 |
| CAPÍTULO 2 - BREVE HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: a prevalência das concepções reformistas não-negadoras do capitalismo e utilitaristas quanto ao papel da educação | 79 |
| 2.1 Primeiras experiências de planejamento público: da setorialização a efervescência desenvolvimentista | 80 |
| 2.2 A prevalência do planejamento público: da imposição tecnocrática ao fim do falso milagre | 84 |
| 2.3 A crise do planejamento público e sua retomada: dissensos e contrarreforma ...87 | |
| 2.4 Uma síntese dos principais movimentos das concepções de planejamento público | 94 |
| CAPÍTULO 3 – CONCEPÇÕES TEÓRICAS DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: para além da tríada gandiniana | 98 |
| 3.1 Concepções teóricas de planejamento educacional: a educação entre o planejamento escolar e o planejamento estratégico | 99 |
| 3.1.1 O planejamento educacional como técnica neutra vinculada ao planejamento público | 99 |
| 3.1.2 O planejamento educacional como ato técnico e político vinculando ao planejamento público | 134 |

| | |
|---|------------|
| 3.1.3 O planejamento educacional como processo técnico e político desvinculado do planejamento público | 148 |
| 3.2 Para além da tríada gandiniana: as concepções de planejamento educacional em face do modo de produção capitalista e do papel atribuído a educação | 163 |
| 3.2.1 O planejamento educacional entre reformistas e progressistas: subordinação e potencialidade radical | 165 |
| 3.2.2 A educação entre produtivistas e autonomistas: eficiência e contra-hegemonia.... | 170 |
| CAPÍTULO 4 - BREVE HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: a prevalência das concepções reformistas não-negadoras do capitalismo e produtivistas quanto ao papel da educação | 173 |
| 4.1 Planejamento educacional sem planejamento público: das ilusões liberais a imposição tecnocrática | 174 |
| 4.2 O planejamento educacional sob o planejamento público: a educação a serviço do desenvolvimento capitalista | 176 |
| 4.3 A autonomização do planejamento educacional em face da crise do planejamento público: da educação para “todos” ao “todos” pela educação | 179 |
| 4.4 Uma síntese dos principais movimentos das concepções de planejamento educacional | 186 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 190 |
| REFERÊNCIAS | 197 |

PRÓLOGO

A temática central desse trabalho são as relações entre planejamento e educação. A motivação que me levou a optar por essa temática pode ser encontrada ainda na adolescência quando cursava o ensino médio. Fiquei ingenuamente impactado pela forte propaganda encetada no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) em relação aos seus planos, sobretudo o *Avança Brasil*, isso me fez elaborar os primeiros rascunhos de planos de desenvolvimento para o Estado do Maranhão e para a cidade de Caxias, onde nasci.

A vontade de planejamento contrastava com a realidade sob a qual estava inscrito, crivada de desigualdades de ordem econômica, social e cultural. Após algumas tentativas malogradas de ingressar nas Universidades Estadual e Federal do Maranhão, o interesse por História que nos acompanhava desde o ensino fundamental nos levou a optar por esse curso.

Quando ingressei na Universidade Estadual do Maranhão no curso de graduação em História (campus São Luís) pude concretizar em parte meu desejo anterior. Participei ativamente do planejamento acadêmico institucional, contribuí nas discussões e na elaboração do Plano de Gestão da Universidade e do Plano de Gestão do Centro de Educação, Ciências Exatas e Naturais (CECEN).

Logo depois, ao concluir o curso de graduação, ingressei como aluno especial das disciplinas de História e Política Educacional e Metodologia da Pesquisa Educacional, no Programa de Pós-Graduação em Educação/Mestrado em Educação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Nessa oportunidade produzi um pequeno escrito sobre a história do planejamento educacional no Brasil (SOUSA, 2009), onde constatei certa queda na produção acadêmica nacional sobre o assunto (WITTMANN & GRACINDO, 2001; JUNIOR, 2007) e a exiguidade da produção acadêmica local.

Em seguida, integrei a equipe da Escola de Formação de Governantes (EFG), uma organização não-governamental que contribuiu muito para minha formação, fui convidado para trabalhar no Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), órgão vinculado a Secretaria de Planejamento e Orçamento do Estado do Maranhão, durante o Governo Jackson Lago (2007-2009). A partir do IMESC, pude contribuir de forma significativa com o planejamento público estadual.

Essa experiência ampliou minha compreensão sobre as possibilidades e limites de uma transformação social na realidade mediada pelo planejamento, sobretudo quando direcionado contra as estruturas políticas, econômicas, culturais e sociais existentes (SOUSA, 2011). Com a interrupção abrupta do Governo Jackson Lago, essa experiência não se concretizou.

Após certo tempo, ingressei no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMA estimulado a pesquisar o planejamento educacional sem desvinculá-lo do planejamento global na senda de análises desenvolvidas por estudiosos da temática nos anos 1970 e 1980, como Freitag (1980), Baia Horta (1982), Germano (2000), entre outros.

A presente dissertação é o resultado palpável da pesquisa desenvolvida no aludido Programa ao longo dos últimos dois anos com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Maranhão (FAPEMA). Ela representa o canto referido pelo poeta na epígrafe. Ciente do muito que ainda há por conhecer em uma realidade tão complexa e dinâmica como a nossa, entendo que a necessidade de mais luzes é permanente na busca pelo decifrar do real. Ainda que com os pés no chão, fitamos os Andes. É a materialidade da busca que explicito nas páginas que seguem, isto é, minha contribuição para o processo de análise e compreensão das relações entre planejamento e educação no Brasil.

INTRODUÇÃO

Na presente introdução, discorreremos sobre as relações entre planejamento e modos de produção (capitalista e socialista), tecendo algumas considerações de fundo para a análise empreendida. Contiguamente, apresentaremos o método, as questões norteadoras, os objetivos e os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento de nossa pesquisa, bem como, explicitamos a estrutura de exposição da mesma.

Inicialmente convém destacar que o **planejamento** das políticas públicas é uma dimensão do Estado, cuja configuração tem sido condicionada ou tensionada pelas transformações sociais do **modo de produção** capitalista, no qual estamos inseridos e que exerce a hegemonia neste momento histórico. Desse modo, para que pudéssemos atingir os objetivos da análise que nos propusemos realizar, fez-se necessário desnaturalizar a visão acerca do planejamento, isto é, recuperar a historicidade da sua constituição. Para tanto, devemos atentar que o atual sistema capitalista não é o único modo de produção existente, nem predominou de forma exclusiva desde sempre.

O acento do projeto capitalista, seu sentido essencial, pode ser identificado com o verso de Machado (1994), “He andado muchos caminos, he abierto muchas veredas”¹ e o acento do projeto socialista pode ser captado pela estrofe de Milanés (2009), “Los caminos no se hicieron solos, porque sólo, son caminos muertos”². O primeiro sentido perpassa um projeto individualista que desconsidera o caráter fundante das relações, do “homem”³ como ser em relação aos outros. O segundo acrescenta que o “homem” sozinho não erige nada. Ele é um ser histórico e enquanto tal se faz com os outros, se constrói com os outros, em uma relação dialética com o mundo, com a realidade. Nesse sentido perpassa um projeto coletivo, inserido na ideia do “homem” como conjunto de relações ativas (GRAMSCI, 1986, p. 40), o qual pelo trabalho transforma o mundo, a si e aos outros (MARX, 2010a).

Durante o século XX, em contraposição ao sistema do capital, o sistema socialista representou uma possibilidade real de alternativa àquele. Em linhas gerais, o sentido do projeto socialista representa a afirmação do coletivo sobre o individual e o

¹ “Hei andado muitos caminhos, hei aberto muitas veredas” (Tradução Nossa).

² “Os caminhos não se fizeram sozinhos, por que sozinho, são caminhos mortos” (Tradução Nossa).

³ A expressão “homem” é utilizada em sentido amplo, expressa humanidade, ser humano, considerando os sujeitos homem e mulher.

sentido do projeto capitalista sobrepõe o individual ao coletivo, estranha e aliena o indivíduo do mundo, de si e dos outros. É importante compreender que não existe um único “projeto capitalista” ou um único “projeto socialista”, mas ao longo da história, inúmeros projetos foram formulados e implementados, explícita ou implicitamente com esses sentidos essenciais, contudo, possuindo variações advindas das formações sociais onde se desenvolveram.

Com base nesse entendimento, compreendemos que o planejamento emerge do embate entre esses dois projetos globais de sociedade. Nos países integrantes e subordinados ao projeto capitalista, surge como instrumento propulsor do desenvolvimento, inicialmente no âmbito das empresas e depois passa a ser utilizado no âmbito estatal, de fato, “o planejamento foi a grande invenção do capitalismo moderno” (FURTADO, 1999, p. 77). Nos países socialistas ele é proposto como instrumento a serviço do período de transição do projeto socialista (negação do capitalismo), cujo desenlace seria a sociedade comunista (superação da negação do capitalismo).

Nesse sentido, o conceito implícito de desenvolvimento no projeto capitalista é representado pelo padrão alcançado pelos países do capitalismo central (sobretudo, Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha e Japão), alcançável pelos países periféricos e semi-periféricos (especialmente os da América Latina e Caribe) por intermédio da utilização da técnica do planejamento. Entretanto, mesmo no seio desse projeto, essa utilização não é consensual, inúmeras concepções políticas e econômicas, ora se alinham na crítica (liberalismo, monetarismo); ora na defesa do planejamento (social-democracia; keynesianismo; desenvolvimentismo). Contemporaneamente aparecem sob a oposição entre as percepções de austeridade versus crescimento, especialmente nos países que estão no centro da recente crise capitalista.

Essa tensão é observável em praticamente todos os escritos sobre planejamento dos estudiosos a que tivemos acesso, como Campos (1954), Friedmann (1959) e Ferreira (1979), entre outros. Entretanto, na medida em que o projeto socialista entra em crise e o socialismo real experimenta seu ocaso na última década do século XX (com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), essa tensão vai sendo apagada até desaparecer quase por completo, em autores como Matus (1996), Filho (2003) e Gandin (2010).

É importante frisar que não só o projeto socialista foi determinante para a introdução do planejamento no âmbito do projeto capitalista, isto é, sua transferência aplicativa da empresa para o Estado, mas, sobretudo a constante de crises do sistema,

inerentes ao próprio sistema capitalista. Mészáros (2002) afirma que para os apologistas do capital, as crises do sistema não lhes são inerentes, mas anomalias a serem corrigidas. Daí sua relação problemática com o passado, suas análises a-históricas, explicações monocausais e unilaterais.

Ainda em relação às crises, Silva (2003, p. 46-65) reflete sobre esse conceito a partir dos clássicos do pensamento marxiano e marxista. A partir dos escritos de Karl Marx e das análises empreendidas por Jorge Grespan, Silva (2003) aponta que a crise capitalista tem dois significados: a) como expressão da negatividade do capital, a crítica que o sistema faz aos seus limites e b) como elemento constitutivo da dinâmica capitalista no processo de superação e reposição de suas contradições. É esse segundo sentido que Mészáros (2002) destaca.

Mandel (1982) afirma que a crise das relações de produção capitalistas é uma crise social global, representa “a decadência histórica de todo um sistema social e do modo de produção em operação durante todo o período do capitalismo tardio. Não se identifica com as crises clássicas de superprodução nem as exclui” (p. 398). Assim, a crise é entendida como crise das condições capitalistas de apropriação, valorização e acumulação, como também da produção de mercadorias, da divisão do trabalho, da estrutura empresarial, do Estado nacional burguês e da subordinação do trabalho ao capital como um todo.

Frente a essa realidade, os picos das crises são momentos pré-revolucionários e revolucionários da luta de classes, quando o questionamento do Estado burguês chega a um ponto limite e os trabalhadores representam objetivamente uma ameaça ao sistema (MANDEL, 1982).

Segundo Gomes (2011) a primeira grande crise do sistema em 1929 possibilitou a ascensão de uma perspectiva teórica pró-planejamento, expressa pelo *keynesianismo* em clara oposição ao *liberalismo*, anteriormente predominante, não obstante ambas serem expressões contraditórias dos interesses das classes dominantes no sistema do capital. A segunda grande crise do sistema ocorreu no início dos anos 1970 com a derrocada do *keynesianismo* e a volta do *liberalismo* sob a veste de *neoliberalismo*. A terceira grande crise do sistema se deu a partir de 2008, havendo uma forte crítica ao *neoliberalismo*, a proposição de um *neokeynesianismo* e de projetos alternativos *anticapitalistas*.

Mészáros (2011) afirma que a crise de 2008, ao contrário de suas antecessoras é muito mais grave. Segundo esse autor, nesse período, ocorreu uma crise estrutural tendo

como principais características: 1) ela é universal, não se reduz a uma esfera particular do sistema; 2) seu âmbito é global, não está restrita a um conjunto particular de países; 3) sua escala temporal é prolongada, não cíclica e temporária; 4) sua evolução é rastejante, não espetacular como as demais. Em síntese, essa crise, contrariamente as anteriores não teria uma solução previsível ou satisfatória no longo prazo. De fato, os desdobramentos dessa crise nos últimos quatro anos nos levam a concordar com esse autor. Para Mézáros (2011), todas as tentativas de gerenciamento das crises capitalistas ao longo do século XX se mostraram falaciosas, pois o ponto central para sua superação, isto é, uma ruptura radical com o capitalismo, não é enfrentado.

O que há de comum em todas essas movimentações é que a introdução do planejamento na maioria dos países da América Latina foi controlada pelo país capitalista dominante (os Estados Unidos). Tanto diretamente (Programa de Assistência Técnica ou Ponto IV, Aliança para o Progresso), quanto indiretamente (por intermédio dos organismos internacionais), omitindo-se e atacando o máximo possível o planejamento do projeto socialista, não permitindo uma apreciação autônoma de suas especificidades e problemas pelos países de capitalismo dependente.

O planejamento no projeto capitalista cinde a economia das demais dimensões da totalidade social e institui a obtenção do lucro, a acumulação de alguns em detrimento da exploração de todos como objetivos centrais. Foram as crises de acumulação do capital que obrigaram os arautos do sistema capitalista a recorrer ao planejamento enquanto mecanismo de controle das forças de mercado. Então, o planejamento aqui está referido ao aperfeiçoamento e manutenção da acumulação capitalista, portanto é um planejamento que contribui para a conservação. Além de separar a economia das demais dimensões da realidade, cria a noção de neutralidade técnica, objetividade e racionalidade, omitindo as concepções filosóficas que o fundamentam, bem como suas implicações concretas.

É por isso que a denominação *planejamento global* é substituída por *planejamento público*, *planejamento governamental* ou simplesmente *planejamento*. Isso é a expressão de uma determinação sistêmica, a qual restringe o planejamento ao domínio do Estado em sentido estrito, admitindo apenas em caráter eventual sua expansão para outros domínios da realidade, como o mercado. Enquanto no primeiro sentido, de planejamento público, poderíamos identificar políticas de Estado (mais permanentes), no segundo sentido, de planejamento governamental, está implícita a prevalência de políticas de Governo (mais temporárias).

O planejamento no projeto socialista buscava reinstaurar a totalidade social e superar as contradições da exploração do homem pelo homem. Sua primeira experiência foi vivenciada na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), entre 1917 e 1991. A busca pelo controle das forças de mercado e sua superação orientaram o instituir do planejamento, no qual o planejamento educacional ocupava uma dimensão relevante.

Convém destacar que originariamente o planejamento, na experiência soviética, buscou romper com a acumulação capitalista e criar uma sociedade nova, onde a riqueza socialmente produzida fosse distribuída a cada um conforme suas necessidades, onde não houvesse mais a exploração do trabalho, a concentração de riqueza e poder em uma minoria. Uma sociedade onde a solidariedade estaria harmonizada com a afirmação da individualidade; por conseguinte, é um modelo de sociedade onde a concepção de planejamento referida à transformação. Daí a denominação de *planejamento global*, pois objetivava reinstaurar a totalidade social cindida sob o capitalismo.

Portanto, estava em *gérmen* na construção originária do planejamento a superação do capitalismo, ao ser introduzido nos países capitalistas, buscou-se anular a concepção de mundo que lhe é inerente e tomá-lo como mera técnica, cindindo teoria e prática. Sorokin (1980) exerce crítica sobre o que chama de “reformistas e revisionistas” divulgadores de teorias oportunistas, segundo as quais “la planificación es un conjunto de procedimientos y métodos universales útiles para cualquier régimen social y para cualquier clase” (p. 274)⁴. O que estava em jogo era: 1) o caráter neutro do planejamento e 2) a desidentificação entre planejamento e socialismo, inerentes ao planejamento no projeto capitalista.

A despeito disso, mesmo no seio do projeto socialista, havia diferentes visões quanto à utilização do planejamento, desde seu uso mais total (como a URSS) até formas mistas (como a China e alguns países da Europa Oriental) ou dependentes (Cuba). Entretanto, como afirma Furtado (1999), o planejamento no projeto socialista, se “cristalizou, endureceu, perdendo toda a capacidade de renovação” (p. 79), especialmente na URSS. As burocracias dos partidos comunistas se agigantaram e passaram a controlar de forma despótica a política e a economia nos países socialistas, respaldadas por lideranças políticas carismáticas e autoritárias (por exemplo, Stálin, Tito e Mao). Somando-se outros fatores, isso levou ao fim do socialismo real na maioria dos

⁴ “A planificación é um conjunto de procedimentos e métodos universais uteis para qualquer regime social e para qualquer classe” (Tradução Nossa).

países da Europa Oriental, permanecendo em alguns poucos na Ásia (China, Vietnã e Coreia do Norte) e apenas um da América Latina (Cuba).

Tendo essas considerações enquanto pano de fundo, entendemos que a presente dissertação visa contribuir com a discussão sobre as relações entre planejamento e educação a partir do estudo de alguns autores importantes que se debruçaram sobre essa temática, explicitando o movimento das principais concepções e buscando compreender as relações entre educação e planejamento. Cremos tratar-se de uma contribuição relevante para os estudantes, pesquisadores, educadores e educadoras, técnicos e especialistas da área educacional, dentre outros profissionais, maranhenses e brasileiros, envolvidos com o ensino e a pesquisa ou interessados na compreensão das políticas educacionais⁵.

Dessa forma, nossa pesquisa significa um estudo do planejamento público global, ou seja, aquele que ocorre no âmbito do Estado, conduzido pelo Governo, abrangendo as políticas públicas de modo geral. O referido planejamento se materializa em programas, projetos e ações, ou seja, em planos globais e setoriais, com esses componentes. Assim, consideramos que a educação representa uma das dimensões do planejamento global, cuja política se materializa por meio do planejamento educacional. Portanto, não se trata de um estudo das concepções teóricas de planejamento de ensino, acadêmico, curricular ou escolar, formas microestruturais, em princípio, derivadas do planejamento educacional, mas sim de um estudo das concepções teóricas de planejamento público e educacional enquanto formas macroestruturais.

Com base nas dimensões do planejamento sinalizadas acima, esta investigação buscou compreender o planejamento em dois sentidos: primeiro, conhecer os fundamentos teóricos e as experiências concretas em planejamento público e educacional; e segundo, captar seus movimentos ao longo do tempo no Brasil, no âmbito nacional, na forma de sua reconstituição histórica. A partir dessas aproximações sucessivas, poderemos nos acercar fundamentadamente do nosso objeto, descrevê-lo e analisá-lo, pois enriquecidos pelo percurso realizado evidenciaremos as concepções que o fundamentam, as relações dessas concepções com a educação, assim como, seu movimento na realidade.

⁵ Até o momento, meados de julho de 2012, não identificamos na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, vinculada ao Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) ou na base de teses do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), quaisquer trabalhos com a análise nos parâmetros aqui propostos e realizados.

As categorias centrais que nortearam esse esforço analítico foram a *historicidade* dos processos sociais, a *contradição*, a *mediação* e a *totalidade* da realidade social, pinçados do **método** inerente a produção marxiana e a tradição marxista (MARX, 2011; NETTO, 2005; GRAMSCI, 1986).

A investigação nessa perspectiva implica em ir além da aparência, expressão fática de processos, cabe à faculdade da razão (a abstração) se deslocar do dado (aparência) e identificar os processos (movimento), o movimento da abstração intelectual deve superar o caráter abstrato da expressão fática e explorar os processos, ligados a outros processos, retornando ao domínio da empiria de forma enriquecida. O movimento vai do concreto ao abstrato e deste ao concreto pensado, com o objetivo de procurar as determinações que não são visíveis na empiria e são de múltipla natureza, buscar as mediações.

Nesse sentido é fundamental analisar as relações entre educação e planejamento em dupla perspectiva, como se apresentam hoje (dimensão sincrônica) e seu desenvolvimento histórico (dimensão diacrônica), fazendo uma pesquisa documental e o exame da realidade, os quais possibilitarão capturar os traços constitutivos do movimento que constitui o real (as determinações), capturados teoricamente como categorias, as quais o sujeito extrai do objeto.

Nessa perspectiva, convém destacar que a realidade é compreendida como dinâmica e processual, uma totalidade como complexo de complexos, a sociedade (nacional/mundial) como sistema de relações fundantes entre os indivíduos (famílias, classes sociais), na qual a luta de classes e frações de classes representa a força-motriz da história. Em face disso, a riqueza categorial da obra marxiana só tem funcionalidade heurística no marco maior onde o problema adquire significação teórica (movimento do capital na ordem burguesa em um momento determinado de sua produção). Portanto, as categorias nucleares, como *totalidade*, *contradição* e *mediação* só tem sentido na análise do sistema capitalista, sistema cujo conhecimento construído a partir desse referencial deve ser sempre atualizado e verificado.

Ligadas a essas categorias metodológicas e emergindo do próprio processo de constituição e saturação do objeto, temos as categorias de estudo, quais sejam: *Planejamento*, *Planejamento educacional*, *Estado*, *desenvolvimento e educação*, privilegiando-se as relações estabelecidas entre elas e essa última. As categorias de estudo foram extraídas dos autores analisados e nos ajudaram a compreender as relações existentes entre o planejamento e a educação.

As **questões norteadoras** do processo investigativo buscaram esquadrihar a constituição das concepções teóricas do planejamento público e educacional no Brasil, bem como sua história.

A primeira questão norteadora consistiu em saber como os autores selecionados estabeleciam ou não relações entre suas propostas e a educação, buscando captar essas relações a partir das categorias de estudo já referidas. A questão foi: será que os autores selecionados estabelecem alguma relação entre suas concepções e a educação?. Todos os autores ao publicarem suas obras tinham objetivos didáticos, servirem a estudantes (CAMPOS, 1954), pesquisadores (PEREIRA, 1978), técnicos da área de planejamento (CARVALHO, 1978) ou sociedade civil (GANDIN, 2010). Além disso, os autores selecionados exerceram importantes funções de influência direta ou indireta na área de planejamento público e educacional, seja enquanto detentores de cargos de direção no Estado ou em organismos internacionais (como Roberto Campos, Francisco Whitaker Ferreira, Trigueiro Mendes, Philip Coombs e Raymond Poignant); seja como consultores técnicos e professores universitários (como John Friedmann, Horácio Martins de Carvalho, Carlos Matus, Osvaldo Ferreira de Melo e Parente Filho). Desse modo, os autores foram selecionados pelo conteúdo voltado para a temática do planejamento, pelo caráter formativo/aplicado de suas obras e pela experiência profissional que vivenciaram na área de planejamento.

A segunda questão norteadora emergiu do processo de análise dos autores selecionados. Ela incidiu sobre a relação entre as concepções identificadas e as classificações existentes nas duas áreas propostas nos trabalhos de Matus (1996) e Gandin (2010). O primeiro autor classifica todas as teorias em dois grupos: planejamento tradicional-normativo e planejamento estratégico-situacional, essa última representa sua concepção. O segundo autor classifica as teorias em três grupos: gerenciamento da qualidade total (anos 1970), planejamento estratégico (anos 1980) e planejamento participativo (anos 1990), essa última representando sua concepção. A questão foi: as classificações propostas por Matus (1996) e Gandin (2010) abrangem as concepções dos autores selecionados?

Essa questão representou a “atitude polêmica e crítica” gramsciana (GRAMSCI, 1986, p. 18) e foi estimulada pela afirmativa marxiana de que o “assim chamado desenvolvimento histórico se baseia, sobretudo no fato de que a última forma considera as formas precedentes como etapas até si mesma” (MARX, 2011, p. 59). Dessa forma, as classificações de planejamento estratégico-situacional (MATUS, 1996) e

planejamento participativo (GANDIN, 2010) estabeleciam a si mesmas de forma unilateral, como a última palavra em relação às precedentes. Em face disso, parte de nossa investigação voltou-se para análise das concepções de planejamento, identificando as limitações dessas classificações frente à diversidade encontrada.

A terceira e última questão norteadora ao reconstituir a história do planejamento público e do planejamento educacional no Brasil, buscou identificar o movimento das concepções analisadas, explicitando as relações entre essas concepções e as experiências históricas. A questão foi: é possível apreender alguma das concepções identificadas no movimento de constituição do planejamento brasileiro?

As reflexões desenvolvidas visando responder a essas indagações foram orientadas pelos seguintes **objetivos**. O objetivo geral foi analisar as relações entre planejamento e educação estabelecidas nas obras dos autores selecionados. Os objetivos específicos foram: a) identificar as principais concepções de planejamento em geral e planejamento educacional em particular; b) investigar se essas concepções são contempladas pelas classificações propostas por Matus (1996) e Gandin (2010); c) reconstituir a experiência concreta de planejamento no Brasil, evidenciando o movimento das concepções identificadas.

Por conseguinte, os **procedimentos metodológicos** adotados nesta pesquisa, implicaram em revisão de literatura e análise documental, visando um aprofundamento teórico. Privilegiamos a seleção de obras de autores que abordam diretamente a temática do planejamento e planejamento educacional, a partir de meados dos anos 1950/1960 aos anos 2000. O período inicial (1950 e 1960) foi escolhido em função de ser a fase em que o planejamento possui abundante produção bibliográfica, em especial pela sua utilização na recuperação dos países europeus pós-Segunda Guerra Mundial (como a França), o relativo sucesso do planejamento soviético e o crescimento da produção teórica da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), como indica Furtado (1999).

A análise das obras implicou na leitura e fichamento das mesmas, seguida da explicitação das teses centrais de cada autor e suas relações com nosso objeto de estudo. Nesse sentido, situamos historicamente a produção teórica de cada obra, identificamos sua fundamentação teórico-filosófica e destacamos as categorias de estudo que foram emergindo no processo de análise, as quais foram importantes para compreensão do objeto.

A presente dissertação está **estruturada em cinco partes**, sendo: quatro capítulos e as considerações finais. As partes se complementam e se articulam, possibilitando diferentes indagações sobre o objeto de estudo a partir das questões norteadoras na perspectiva de construir uma percepção mais ampla do aludido objeto.

No primeiro capítulo, “**Concepções teóricas de planejamento público: para além da dualidade matusiana**”, identificamos as concepções teóricas de planejamento público e analisando as classificações existentes, propomos uma nova organização das mesmas. Para tanto, na primeira seção reconstruímos o percurso teórico do planejamento, identificando as concepções existentes a partir de alguns teóricos que tratam do assunto, quais sejam: Campos (1954), Friedmann (1959), Lewis (1960), Tinbergen (1964), Carvalho (1978), Pereira (1978), Ferreira (1979) e Matus (1996). Na segunda seção, investigamos a pertinência da classificação de Matus (1996) em face das concepções identificadas, compreendendo que essa classificação não apreende a diversidade teórica encontrada, propomos uma nova organização baseada em dois critérios: posicionamento em relação ao modo de produção capitalista e ao papel atribuído à educação.

No segundo capítulo, “**Breve história do planejamento público no Brasil: a prevalência das concepções reformistas não-negadoras do capitalismo e utilitaristas quanto ao papel da educação**”, buscamos reconstituir a experiência concreta de planejamento público, ocorrida no Brasil, evidenciando o movimento das concepções identificadas no capítulo anterior.

No terceiro capítulo, “**Concepções teóricas de planejamento educacional: para além da tróica gandiniana**”, identificamos as concepções teóricas de planejamento educacional, atentos às suas conexões com o planejamento público, propomos uma nova organização das mesmas. Assim, na primeira seção versando sobre o percurso teórico do planejamento educacional, identificamos as concepções existentes a partir dos autores estudados, quais sejam: Ribeiro (1961; 2005); Coombs (1970); Trigueiro Mendes (1972; 2000); Poignant (1976); Melo (1979); Kuenzer, Calazans & Garcia (2003); Gandin (1994; 2010) e Filho (2003). Na segunda seção investigamos a pertinência da classificação de Gandin (2010) frente às concepções identificadas, observando sua incapacidade de apreender a diversidade teórica encontrada, propomos uma nova organização, com base nos critérios adotados no primeiro capítulo.

No quarto capítulo, “**Breve história do planejamento educacional no Brasil: a prevalência das concepções reformistas não-negadoras do capitalismo e**

produtivistas quanto ao papel da educação”, abordamos a experiência concreta de planejamento educacional no Brasil, buscando captar o movimento das concepções identificadas no capítulo anterior.

Por último, nas considerações finais, apresentamos os elementos decorrentes da análise realizada destacando sinteticamente os resultados da pesquisa em face dos objetivos estabelecidos, em especial, a prevalência das concepções reformistas não-negadoras do capitalismo e produtivistas quanto ao papel da educação, o que demanda a necessidade de ruptura com esses modelos prevalentes na história do planejamento público e educacional brasileiros.

CAPÍTULO 1

CONCEPÇÕES TEÓRICAS DE PLANEJAMENTO PÚBLICO: para além da dualidade matusiana

O capítulo está organizado em duas seções. Na primeira seção, realiza-se um percurso pelas principais referências teóricas publicadas no Brasil. A análise das obras implicou na explicitação das teses centrais de cada autor. Situamos historicamente a produção teórica, identificando sua fundamentação teórico-filosófica e destacando as categorias de estudo em cada uma das obras analisadas, são elas: i. a concepção de planejamento; ii. a concepção de Estado; iii. a concepção de desenvolvimento e iv. a concepção de educação. Essas categorias irão emergindo do processo de análise, assim, não aparecerão necessariamente na ordem ora exposta.

Portanto, na primeira seção, colocamos em evidência as relações que essas concepções de planejamento estabelecem com a educação. Analisamos os seguintes trabalhos: Campos (1954), Friedmann (1959), Lewis (1960), Tinbergen (1964), Carvalho (1978), Pereira (1978), Ferreira (1979) e Matus (1996). Esses autores propõem-se a discutir o planejamento em sentido mais amplo. Para apoiar a análise dessas obras, utilizamos os trabalhos de Engels (1987), Miglioli (1995), Mészáros (2002), Marx (2005; 2010b), Oliveira (2008a), Netto & Braz (2009), Saviani (2009a), dentre outros, convocados na medida do avançar da construção analítica.

Na segunda seção, verificamos a validade das classificações existentes no campo do planejamento, sobretudo as expressas por Matus (1996), o qual cinde o planejamento, em planejamento normativo-tradicional e planejamento estratégico-situacional. Entendemos que essa classificação cria uma falsa dualidade, pois as características das concepções explicitadas pelos autores analisados nesse capítulo dão mostras da insuficiência dessa classificação.

1.1 Concepções teóricas de planejamento público: a educação entre o planejamento universalizado e o planejamento estratégico-situacional

Nesta seção apresentamos nossas análises acerca de cada uma das obras selecionadas, destacando as relações entre as concepções teóricas do planejamento

público e a educação, organizando a exposição em três subseções, assim sendo: 1.1.1 O planejamento como técnica neutra; 1.1.2 O planejamento como instrumento de controle a serviço do capital e 1.1.3 O planejamento como racionalidade tecnopolítica.

1.1.1 O planejamento como técnica neutra

Nesta subseção, os autores entendem o planejamento como uma técnica neutra, como que apartada das demais dimensões da realidade e portadora de uma mistificação fundamental para seu sucesso no âmbito do sistema capitalista. Os autores aqui analisados são Campos (1954), Friedmann (1959), Lewis (1960), Tinbergen (1964) e Carvalho (1978).

O primeiro trabalho sobre a temática do planejamento analisado foi o de **Campos (1954)**⁶, publicado sob o patrocínio da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV). O livro integra os Cadernos de Administração Pública que segundo a apresentação feita pelo primeiro diretor da escola, Benedicto Silva, objetivam preencher uma lacuna na área da administração pública, tendo em vista que a quase totalidade dos trabalhos sobre a temática eram de autores estrangeiros, “principalmente americanos, não traduzidos ou intraduzíveis para o português” (CAMPOS, 1954, p. i). A natureza dos trabalhos publicados nessa coleção é de ordem didática, servirão ao ensino dos estudantes dos cursos da FGV.

Nessa publicação, destaca-se que o planejamento é entendido pelo referido diretor como sendo uma dimensão da administração pública, cujos referenciais teóricos mais importantes foram produzidos pelos “americanos”, leia-se estadunidenses. É importante frisar que Campos (1954), contrariamente ao diretor, separa planejamento de administração, compreende as duas áreas como distintas, ainda que fraternas.

O autor conceitua *a priori*, países subdesenvolvidos e planejamento. O primeiro conceito expressa os países “em que a grande maioria da população se entrega a atividades primárias (agropecuárias ou extrativas) com a aplicação de produção e baixo nível de renda *per capita*” (CAMPOS, 1954, p. 6). O segundo conceito define **planejamento** como a “orientação das atividades econômicas por um órgão comunal mediante um esquema que descreve, em termos quantitativos assim como qualitativos,

⁶ Roberto de Oliveira Campos (1917-2001), economista, diplomata e político. Projetou-se profissionalmente a partir da carreira diplomática. Foi um dos principais ministros da Ditadura Militar de 1964, a frente do Ministério do Planejamento ou do Ministério da Fazenda, tendo exercido cargos eletivos relevantes, como Senador da República.

os processos produtivos que devam ser empreendidos durante um período futuro prefixado” (CAMPOS, 1954, p. 6). Ao longo do trabalho, conforme analisamos, planejamento e planificação são tratados como sinônimos. Não existe nenhuma diferença entre os termos, como a explicitada por Ferreira (1979).

Com base nos estudos de Campos (1954) podemos inferir que sua concepção de **desenvolvimento** está expressa no padrão alcançado pelos países industrializados e de alta renda *per capita*, leia-se os países de capitalismo central. A nosso ver, ao autor escapa a historicidade do processo de desenvolvimento do sistema capitalista, no lugar dela impõe a abstração conceitual, estabelecendo o econômico como objeto do planejamento e o padrão dos países industrializados como seu fim último. Assim, o planejamento tem como pressuposto uma *naturalização do subdesenvolvimento*. Para ele, o problema central é “contingenciar recursos escassos entre objetivos concorrentes, e escalonar sua utilização eficiente no tempo e no espaço” (CAMPOS, 1954, p. 11)

Depreendemos, portanto, que o planejamento é analisado a partir da economia, daí ser denominado *planejamento econômico*. O autor adota os pressupostos de Adam Smith e de David Ricardo, da economia política clássica (NETTO & BRAZ, 2009). Na verdade ele destaca dois deles, o *providencialismo* (as ações econômicas dos indivíduos convergem para uma distribuição social ótima dos recursos e fatores) e o *automatismo* (as forças imanentes tendem a corrigir sempre os desequilíbrios econômicos), os quais foram questionados pela escola socialista. O autor não detalha como isso foi questionado.

Ele afirma que a teoria e prática da experiência soviética tornaram clara, a *possibilidade* de uma solução racional no campo econômico, porém existem objeções quanto à burocratização do processo de planejamento e suas repercussões desfavoráveis à liberdade política. Entendemos que o autor ao tomar como ponto de partida, as referências da economia política clássica, elide a esfera econômica da esfera política e social, separa superestrutura da base material. Portanto, a liberdade política de que ele fala é a liberdade possível na democracia burguesa, na qual uma minoria exerce a hegemonia sobre a maioria, mediada por eleições, buscando atingir uma emancipação política desprendida da emancipação humana (MARX, 2005).

Apesar de Campos (1954) se referir a experiência soviética nesses termos, afirma não haver elementos suficientes para comprovar que o “planejamento governamental tem efetivamente contribuído para apressar o ritmo do desenvolvimento econômico” (CAMPOS, 1954, p. 16). Pelo contrário, em meados dos anos 1950,

quando o autor publica seu trabalho, boa parte do continente europeu teve sua economia recuperada, esse processo ocorreu justamente por intermédio do planejamento expresso pelo Plano Marshall, para citarmos um exemplo.

Contudo, também nesse período, atuava no Brasil a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e começavam as primeiras tentativas de planejamento mais global da economia, as duas fracassadas: Plano Salte, no Governo Dutra (1946-1950) e Plano de Reparelhamento Econômico, no Governo Vargas (1951-1954). Talvez por isso o autor insista sempre na necessidade do capital internacional para o processo de desenvolvimento e em um planejamento universalizado. Entretanto, a nosso ver, essa ressalva está mais relacionada ao conflito entre sua concepção liberal, a realidade da experiência socialista, em expansão naquele momento histórico (anos 1950) e a reação estadunidense, “ofertando” assistência técnica e financeira.

O autor toma o planejamento como “um método racional de expressar a volição coletiva, dada a impersonalidade da ação estatal, a substituição periódica dos encarregados do comando e a necessidade de traduzir para uso coletivo as intenções dos dirigentes” (CAMPOS, 1954, p. 8). Portanto, segundo o autor, o **Estado** é uma entidade impessoal e acima dos interesses de classe, representa os interesses coletivos, sendo o planejamento uma forma racional de conduzir a intervenção estatal.

Pode-se entender que a utilização do planejamento nos países de economia desenvolvida (países capitalistas) está vinculada a emergência do *welfare state*⁷ e nos países subdesenvolvidos ao aceleração do ritmo do desenvolvimento econômico, especialmente por que nesses países existe debilidade da iniciativa privada (classe capitalista), concentração de recursos, visão imediatista e lento desenvolvimento espontâneo. Como se o desenvolvimento econômico, ou completando a expressão, como se o desenvolvimento econômico capitalista prescindisse do Estado e ocorresse de forma espontânea, Oliveira (2008a) deixa claro que inexistem casos exitosos no sistema capitalista sem a forte atuação estatal.

O ponto de partida histórico que configura naquele momento a aceitação do planejamento é a experiência soviética. No entanto, o autor não omite sua preferência pelo planejamento capitalista, considerando que o planejamento socialista “lança assim sobre a administração pública uma responsabilidade apavorante, enfeixando nos órgãos

⁷ Para um maior aprofundamento no que tange as origens do *Welfare State* e as especificidades do caso brasileiro, destacamos os trabalhos de Arretche (1995), Giovanni (1998) e Behring & Boschetti (2008). A análise de Campos (1954) é limitada quanto a essa questão, pois adota um raciocínio causa-efeito.

governamentais uma miríade de decisões econômicas” (CAMPOS, 1954, p. 21), aumentando as possibilidades de erros. É importante também observar, que a leitura do autor sobre a experiência soviética, ainda que correta, é construída com base em estudos e pesquisas desenvolvidas nos Estados Unidos, ou seja, um conhecimento de “segunda mão” (HOBSBAWM, 1998, p. 266).

Nesse sentido, ainda que o *planejamento seccional* (por exemplo, eletrificação, habitação, transportes, etc.) seja mais exequível, segundo o autor, é aconselhável que os países subdesenvolvidos se esforcem para alcançar um *planejamento integral ou universalizado*. Isso implicaria na obtenção de uma visão global das necessidades de capital da economia (setor privado e setor público), asseguraria a coerência entre os programas públicos e privados de investimento, bem como facilitaria a obtenção de empréstimos para importação de bens e de serviços estrangeiros, necessários ao desenvolvimento econômico (CAMPOS, 1954).

No âmbito desse planejamento, a **educação** é classificada como um investimento básico de produtividade indireta. Juntamente com os investimentos em saúde, assistência social, dentre outros, forma o por ele denominado “*social overhead*” (*despesa social*, numa tradução literal). Como para esse tipo de investimento é difícil uma avaliação precisa, o planejador deve-se valer dos dados disponíveis e verificar se os benefícios compensam os custos. Os critérios, portanto, passam pela análise de custo-e-benefício e a produtividade.

O autor pondera ainda que um dos principais vícios dos países subdesenvolvidos é o de negligenciar o investimento em educação, pesquisa e formação tecnológica, preteridos por investimentos mais tangíveis e diretos (máquinas, instalações, etc). (CAMPOS, 1954). Assim, a concepção de educação do autor é instrumental e vinculada às necessidades do desenvolvimento econômico, antecipando muitas posições da economia da educação que iriam despontar nas décadas seguintes.

Em linhas gerais, o planejamento para Campos (1954) implica na existência de um sujeito (o planejador, localizado no Estado ou Governo) que submete um objeto (a realidade social por planejar) por intermédio de critérios racionais e científicos. Por isso, o planejamento é tratado como uma ciência social aplicada e não deve sofrer injunções indevidas, especialmente pelos interesses individuais de políticos e da sociedade em sentido amplo.

Por fim, a fundamentação teórico-filosófica do autor está referida a economia clássica e ao liberalismo, com marca positivista-funcionalista na qual a história é

naturalizada com um sentido imanente (desenvolvimento), o planejamento é uma ciência social aplicada (mecanismo) e o Estado representa os interesses coletivos (PEREIRA, 1978). Acredita na capacidade das livres forças do mercado em resolverem os problemas de distribuição e de alocação dos recursos, admitindo a intervenção do Estado no caso dos países subdesenvolvidos, desde que utilizando mecanismos de incentivos e desestímulos ao mercado ou cuidando dos investimentos sociais, como a educação.

Traçando uma síntese, o planejamento universalizado de Campos (1954) conforma o planejamento como orientação racional da atividade econômica, cujo objetivo final seria alcançar o desenvolvimento, isto é, o padrão dos países de capitalismo central. Para tal intento, o Estado como entidade impessoal representante dos interesses coletivos, utiliza o planejamento como forma racional de orientar sua intervenção em prol desse desenvolvimento. Entre as medidas adotadas pelo Estado, temos a educação, entendida como investimento básico de produtividade indireta, voltada para atender as necessidades do desenvolvimento econômico.

Em nosso entendimento, o padrão dos países de capitalismo central não é alcançável por todos os países, cada qual ocupa um determinado lugar nas relações de produção, onde o centro cria sua periferia. O Estado não é uma entidade impessoal, representa determinada correlação de forças. O planejamento não é uma forma exclusivamente racional, desprovida de nexos com as relações de poder. Por último, a educação tem um papel imediato e mediato no processo de produção, conforme asseverou Frigotto (1984), não é apenas um elemento de produtividade indireta em relação à economia capitalista.

Um segundo trabalho relevante é o de **Friedmann (1959)**⁸. O livro foi elaborado a partir de um curso sobre planejamento regional ministrado em Belém (Pará), sob a liderança da EBAP/FGV e financiado pela Superintendência de Valorização Econômica

⁸ John Friedmann (1926-atualmente) é professor na Universidade da Colúmbia Britânica no Canadá. Prestou inúmeras consultorias a países da América Latina e Caribe durante os anos 1950 e 1960 como funcionário do governo dos EUA. É um dos principais formuladores de uma teoria do planejamento no domínio público (FRIEDMANN, 1987). Em seu último livro faz um balanço de seus principais escritos sobre planejamento, inclusive faz referências as experiências no Brasil que originaram o livro que aqui iremos apreciar (FRIEDMANN, 2011). O autor busca apresentar as várias tendências teóricas do planejamento no domínio público (FRIEDMANN, 1987), porém tal qual em uma peça de Pirandello enxerga planejamento até no pensamento dos primeiros filósofos gregos, caindo em um profundo anacronismo, o que não diminui a importância deste trabalho e a exigência intelectual de uma apreciação mais demorada, que excederia os objetivos desta pesquisa. A parte inicial desse livro foi publicada em coletânea organizada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em 2006 (FRIEDMANN, 2006).

da Amazônia (SPVEA)⁹ no seio do Programa de Assistência Técnica do Ponto IV estadunidense¹⁰. Tal como o livro de Campos (1954) também teve objetivos didáticos. O livro, portanto, é produzido no contexto de expansão da ajuda estadunidense aos países da América Latina, pós-Segunda Guerra Mundial e no final do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1960), quando os impactos e sucessos do Programa de Metas eram alardeados.

O autor destaca no prefácio que o planejamento “é uma maneira particular de estabelecer relações com um meio, e que esta aproximação se firma em padrões provavelmente exclusivos do mundo ocidental” (FRIEDMANN, 1959, p. 4). Trata-se de um método para dirigir as modificações sociais. Ainda no prefácio, ele destaca a influência que as obras de Karl Mannheim¹¹ exerceram sobre ele, na sua percepção, o primeiro teórico que “alçou o planejamento da contestável doutrina marxista e da rasteira prática imediatista a um nível de respeitabilidade intelectual” (*op. cit.*), como um Terceiro Caminho entre o *laisser-faire* (liberalismo) e a ditadura (fascista e comunista).

Ao longo do livro o autor estabelece como exemplo modelar, os Estados Unidos e como adversários a serem combatidos teoricamente, os países socialistas, especialmente a União Soviética e a China. Para Friedmann (1959, p. 22) seu livro “é uma tentativa de implantar certas idéias do autor na mente do leitor”. Quanto a isso não temos dúvida.

Segundo Friedmann (1959, p. 9), o **planejamento** diz respeito à:

tomada de decisões; interessa-se em que as decisões sejam tomadas da maneira mais RACIONAL possível; está voltado para o FUTURO e concerne ao estabelecimento de metas e sua execução, ECONOMIZANDO recursos; focaliza a atenção nos AGENTES e na AÇÃO, mantendo-se, assim, intimamente ligado à vida e valores do povo; preocupa-se pela manutenção da ação sempre em nível racional através de contínua revisão e reformulação das decisões anteriormente tomadas; busca COORDENAR as ações no sentido da realização dos propósitos e metas já convencionados.

A racionalização é o elemento central da concepção de planejamento de Friedmann (1959), apresentado com maior ênfase que na concepção de Campos (1954). Podemos falar numa *hiperracionalização do planejamento*, pois o autor entende que um

⁹ Atual Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

¹⁰ Friedmann (1954, p. 112) afirma que o Programa de Assistência Técnica dos Estados Unidos é um instrumento da política, um utensílio para a promoção dos interesses estadunidenses nos negócios mundiais. Não poderia ser mais claro.

¹¹ É importante estudar o pensamento de Karl Mannheim sobre o planejamento em futuras pesquisas. A obra “Libertad, poder y planificación democrática” (México: Fondo de Cultura Económica, 1953), publicada originalmente em inglês no ano de 1950, explicita em parte as concepções de planejamento do autor em um contexto democrático.

“pensamento planejador” é constituído pelos raciocínios: objetivo (distinção entre fatos e valores e separação entre política e técnica), analítico (abstração da realidade em partes), integrante (reunião em um conjunto das várias partes da realidade), projetante (orientação para o processo e o futuro), experimental (verificação de hipóteses) e utópico (criação de novos futuros); somados a uma visão estética (valores subjetivos).

Friedmann (1959) utiliza as expressões “planejamento público” e “planejamento econômico público”, como sinônimas. Apesar do método de planejamento, baseado em um “raciocínio planejador” (a *hiperracionalização*), afirma que “a sabedoria, a intuição, a arte – ou como quer que a chamemos – desempenha um papel contínuo e importante no planejamento” (FRIEDMANN, 1959, p. 185).

A partir dessa conceituação, existe uma fase política e uma fase técnica no planejamento. A primeira é de responsabilidade dos políticos que definem as diretrizes e a segunda é de responsabilidade dos planejadores que decidem a forma de execução de tais diretrizes. As interferências indevidas da política, temidas por Campos (1954), podem ser evitadas, segundo Friedmann (1959) pela instituição de limitações aos poderes do legislativo, como a exigência de no mínimo 2/3 dos votos para qualquer alteração na lei básica do planejamento.

A política, segundo ele, é “um processo pelo qual a sociedade tenta pacificamente ajustar as reivindicações de grupos e indivíduos ao seu fundo total de recursos disponíveis” (FRIEDMANN, 1959, p. 25). Termina por ser sinônimo de planejamento. Não é uma luta entre classes e frações de classes sociais, mas uma disputa racional e pacífica (planejamento) de indivíduos e grupos pelo fundo público. Curiosamente, há alguns anos antes do golpe que deflagrou a Ditadura Militar de 1964, Friedmann (1959) já defendia a necessidade de “um tipo de executivo forte” (p. 60) que não tivesse que negociar largamente com a oposição.

O **Estado**, também referido como sinônimo de “Executivo” ou “Governo”, portanto, deve estar acima dos grupos e indivíduos, protegido das influências danosas dos políticos e orientado pelos planejadores, atentos ao “interesse público”¹². Segundo Friedmann (1954), o Governo, por exemplo, não pode ouvir exclusivamente os

¹² O conceito de *interesse público* em Friedmann (1959) é algo fugidio e subjetivo, contraditoriamente a sua *hiperracionalização do planejamento*. Ele considera que interesse público são os fins coletivos de qualquer comunidade de interesses, o que é bom ou desejável para a comunidade como um todo, é tudo quanto é melhor para o interesse de todos, sendo menos um critério e mais uma atitude. Segundo ele, talvez seja necessário construir todo um plano antes de definir o interesse público e eventualmente auscultar a opinião pública para averiguar os interesses dos grupos. A comunidade pode ser a nação, uma organização e o intérprete do interesse público é o planejador. Denota-se uma visão subjetivista que elide a luta e os interesses de classe em uma determinada sociedade num dado momento histórico.

trabalhadores, mas também “todos os outros setores da comunidade nacional – homens de negócios, donas de casa, estudantes, agricultores e cidadãos” (p. 27). Dessa forma, o autor põe em pé de igualdade todos os homens, tratados como algo abstrato e a-histórico, ignorando as especificidades e as divergências de interesses característicos de uma sociedade de classes. É a política como competição (acrescentaríamos harmônica) entre valores equivalentes (PEREIRA, 1978).

Nesse contexto, em uma nota de rodapé, Friedmann (1959) afirma defender “uma forma de planejamento democrático, no qual os desejos do povo – sem prejuízo de que eles sejam ou não traduzidos nos pleitos eleitorais – são respeitados” (p. 28). Os desejos populares serão respeitados independentemente dos pleitos eleitorais, por que os planejadores é que farão a tradução desses desejos, ou seja, os planejadores como mediadores substituirão a própria democracia. Essa é uma perspectiva que soa como algo pretensioso, a ponto da política se confundir ou mesmo ser substituída pelo planejamento, cognominado “democrático”. Uma democracia sem povo, diga-se.

Segundo o autor, existem duas “grandes tradições”, às quais o planejamento está referido. A tradição democrática e o marxismo. A sua preferência é claramente a primeira. A tradição democrática é desenvolvida nos Estados Unidos e conforme evidenciamos anteriormente, implica numa concepção limitada de política e na busca permanente pela harmonia social e consenso geral, evitando as modificações radicais (FRIEDMANN, 1959). Já o marxismo é considerado como sendo equivalente à ditadura. Rússia e China são citados como exemplos de impaciência e insensibilidade dos planejadores, que impõem mudanças radicais nas suas sociedades.

Assim sendo, a condução do planejamento é de responsabilidade do planejador que como técnico “pode servir a qualquer senhor” (FRIEDMANN, 1959, p. 179), adotando sempre o critério do “interesse público”. Essa condução deve evitar que o **desenvolvimento** econômico, isto é, a implementação de modificações econômicas e sociais com o auxílio do planejamento, não pode ultrapassar *o ponto de tolerância social*. O desenvolvimento não pode mudar significativamente o conjunto de “valores, atitudes, relações sociais, costumes, instituições e outros padrões organizados de comportamento” (FRIEDMANN, 1959, p. 156) já estabelecidos em um determinado país. Ele é um desenvolvimento controlado e deve preservar o equilíbrio relativo das condições existentes, “efetivação gradual da inovação planejada” (FRIEDMANN, 1959, p. 156).

Quanto à **educação** o autor faz referências indiretas, podendo ser entendida como um setor de atuação profissional, similarmente ao comércio, a indústria e a agricultura ou como medida concreta implementada pelo Governo, por exemplo, a construção de escolas (FRIEDMANN, 1959, p. 28-31). Nos poucos exemplos que cita, em nenhum momento, a educação é referida como fundamental ou estratégica para o desenvolvimento econômico. Inferimos que a educação só entra na pauta se os planejadores identificarem-na como algo de “interesse público” ou como algo impeditivo ou retardador do processo de desenvolvimento controlado.

A fundamentação teórico-filosófica, implícita nas ideias do autor, é o pragmatismo e o idealismo. John Dewey é citado na sua obra e faz parte das referências bibliográficas, respaldando Friedmann (1959) quanto às ideias de democracia e de povo como indivíduos associados em busca de satisfazer seus interesses pessoais. O autor considera que o planejamento necessita de uma “filosofia apropriada”, conforme termos seus, tal filosofia foi criada na América e adota por base o pensamento democrático. O pragmatismo tem traços do empirismo inglês e do idealismo hegeliano, considera a *prática* como critério para se saber se algo é verdadeiro ou não (DEWEY, 1978; VÁZQUEZ, 1977; GHIRALDELLI JR, 2006)¹³.

O pragmatismo expressa uma visão empobrecida e reformista da realidade social, pois crê que por intermédio da experiência democrática a sociedade poderá ser aperfeiçoada, elidindo as contradições dessa realidade e dissociando teoria e prática. A *hiperracionalização* do planejamento proposta por Friedmann (1954) repõe a razão como algo exterior e transversal ao homem, um homem a-histórico que incorpora e busca realizar seus desígnios. Esse homem, aparentemente abstrato, tem um detalhamento que o torna mais concreto. Não são “os pequenos empregados e camponeses [ocupados com] procriação, trabalho, festas e morte [mas sim] os que planejam, os que sonham, os que têm grandes visões” (FRIEDMANN, 1959, p. 141).

O autor elenca em suas referências bibliográficas o trabalho “A Razão na História”, publicado no Brasil em Hegel (2008), fazendo inúmeras citações diretas e indiretas a ele. Portanto, prevalece a posição do idealismo hegeliano que entende a história como progresso do espírito (razão) que em cada época escolhe um “grande homem” para realizar seus desígnios, os quais são sempre justificáveis e não podem estar sujeitos ao julgamento deste mundo. Os planejadores são esses “grandes homens”

¹³ A visão crítica sobre o pragmatismo é dada por Vázquez (1977) e uma resposta indireta a essas críticas e em defesa do pragmatismo é feita por Ghirdelli Jr. (2006).

e constituem “uma *intelligentsia* de livre curso” (conceito de Karl Mannheim), sem vínculos com classes sociais determinadas, guiados unicamente pelo “interesse público” nas suas decisões.

Em síntese, o planejamento democrático de Friedman (1959) corresponde a um planejamento *hiperracionalizado*, uma técnica de tomada de decisões de maneira racional que projeta para o futuro, estabelecendo objetivos e economizando recursos. O Estado é visto como uma entidade acima dos grupos e indivíduos que pelo uso do planejamento pode evitar a interferência danosa da política e controlar o processo de desenvolvimento. Por seu lado, o desenvolvimento é um processo de introdução de inovações e mudanças sociais e econômicas numa determinada sociedade, desde que não se ultrapasse rapidamente as condições existentes, ou seja, deve-se primar pelo equilíbrio. E a educação só ingressa como um dos objetivos ou setores de atenção do Estado se os planejadores a interpretarem como interesse público, isto é, o que eles entendem como interesse de toda a sociedade.

Novamente, observamos uma concepção de planejamento como algo neutro e racional, desvinculado das outras dimensões da realidade. O Estado não está acima dos interesses, mas é atravessado por tais interesses. O desenvolvimento introduz inovações e mudanças, mas de forma alguma elas chegam a mudar radicalmente a realidade, pelo contrário, esse processo agrava as disparidades e contradições da mesma. A educação não é oferecida pelo Estado por uma leitura abstrata do que seja o interesse da sociedade, mas pelas reivindicações das classes menos favorecidas ou pelas concessões das classes dominantes.

Outro autor importante quando se trata de planejamento é **Lewis (1954; 1960)**¹⁴. Ele também integra as referências bibliográficas de Friedmann (1959). A primeira edição inglesa do livro analisado foi publicada em 1949, tanto esta como a edição para a língua portuguesa não possuem referências bibliográficas. O livro é um pequeno “opúsculo” sobre os problemas econômicos daquele momento, produzido para a Sociedade Fabiana (*Fabian Society*)¹⁵. O autor é bem claro ao afirmar que seu trabalho não é um estudo acadêmico, mas uma declaração política ou “political statement” (LEWIS, 1954, p. 12; 1960, p. 12).

¹⁴ William Arthur Lewis (1915-1991), economista e professor de Universidades britânicas e estadunidenses. Ganhou o Prêmio Nobel de Economia em 1979.

¹⁵ O *site* dessa sociedade, atualmente ligada ao Partido Trabalhista inglês, descreve-a como partidária de uma posição de centro-esquerda em prol de reformas progressistas que definirão o novo século. Cf. <http://www.fabians.org.uk/about-the-fabian-society>.

O autor publica seu livro pouco depois da Segunda Guerra Mundial, quando os primeiros planos quinquenais da União Soviética apresentam significativos resultados, especialmente na economia e na educação. E alguns países europeus, como a França, já haviam implantado seu sistema de planejamento para se recuperar no pós-guerra (FURTADO, 1999).

Trata-se de uma declaração política que objetiva justamente rejeitar esse tipo de planejamento e defender uma forma mais sutil. Lewis (1960) afirma que existem pelo menos seis conceituações sobre planejamento na literatura daquele momento: *i.* zoneamento geográfico (planejamento urbano e regional); *ii.* programas de despesas públicas durante períodos de anos¹⁶; *iii.* economia planificada; *iv.* qualquer fixação de metas de produção pelo governo, para firmas particulares ou estatais; *v.* metas estabelecidas para a economia em conjunto e *vi.* métodos que o governo aplica para tentar impor às empresas privadas as metas que foram fixadas¹⁷. Segundo ele, a preocupação do livro é com essa sexta conceituação. Portanto, o **planejamento** é entendido como organização e direcionamento da atuação do governo, é a fixação dos objetivos do governo no que diz respeito a todas as áreas pelas quais este é responsável e eventualmente sua atuação na economia quando necessária.

Nesse sentido, torna-se importante destacarmos sua percepção de economia planificada, registrada nos países socialistas, ele é categórico, denomina de “pesadelo totalitário” (*totalitarian nightmare*). Apesar dessa percepção, insiste que seu livro adota uma posição mais ou menos neutra, nem a favor, nem contra o planejamento, mas “ao mesmo tempo a favor do planejamento e contrário a ele, de acordo com as circunstâncias do problema” (LEWIS, 1960, p.15). O caráter oportunista dessa concepção é compreensível em face do posicionamento teórico do autor.

O autor em referência considera que não se trata de discutir se deve ou não haver planejamento, mas como o Estado (sinônimo de Governo) deve operar por intermédio desse instrumento, se de forma indireta ou dirigida. Assim, ele rejeita tanto o *laissez-faire* integral (posição liberal e neoliberal), bastante criticada desde a crise de 1929, quanto o planejamento completamente dirigido (pesadelo totalitário), em expansão naquela quadra histórica.

Observamos que seu conceito de planejamento aparece vinculado ao seu conceito de **Estado**, o qual aparece como árbitro, acima dos interesses individuais e

¹⁶ O autor confunde planejamento público com a elaboração do orçamento público.

¹⁷ As conceituações *iii*, *iv*, *v* e *vi* são variações do planejamento econômico.

controlador dos excessos e defeitos do mercado, garantindo a existência de competição. Assim, segundo Lewis (1960), o Estado tem deveres em relação a coisas que só ele pode aplicar (justiça e defesa), coisas que difundem benefícios que os destinatários não podem pagar (por exemplo, os faróis¹⁸) e “coisas nas quais o julgamento do Estado é superior ao dos cidadãos” (LEWIS, 1960, p. 27). Depreendemos que concepção de Estado, de certa forma, está sintonizada com as posições de Adam Smith, atualizadas pelos neoliberais, as quais restringem a esfera de intervenção estatal não só na economia, uma esfera não tradicional da iniciativa pública (BEHRING&BOSCHETTI, 2008, p. 60). Entretanto, ele considera incontestável a esfera tradicional da iniciativa pública: “educação, defesa, conservação dos recursos naturais, planejamento urbano e rural, rede de comunicações” (LEWIS, 1960, p. 167).

O autor considera que o planejamento “é, ao mesmo tempo muito mais necessário e muito mais difícil de executar nos países subdesenvolvidos do que nos países adiantados” (LEWIS, 1960, p. 187). O conceito de **desenvolvimento** aparece como o padrão existente nos “países adiantados” (países da Europa Ocidental e dos Estados Unidos): urbanizados, industrializados e possuidores de uma vasta rede de serviços públicos. As dificuldades dos países subdesenvolvidos, segundo ele, advêm de três fatores principais: administrações incompetentes e corruptas, falta de recursos para financiar a ampliação de seus serviços públicos e um sistema atrasado de agricultura¹⁹.

Entretanto, o padrão dos “países adiantados” será atingido de forma restrita. Os países subdesenvolvidos devem, segundo Lewis (1960), criar uma máquina administrativa formada por jovens instruídos, expurgando os incompetentes e corruptos; implementar “um serviço de expansão agrícola, cooperativas de crédito, cooperativas de mercado, leis para proteger a segurança dos proprietários” (LEWIS, 1960, p. 189); aliar a esse investimento agrícola, projetos de industrialização e implementar “programas de educação das massas” (LEWIS, 1960, p. 190). Entendemos que o desenvolvimento nos países subdesenvolvidos será alcançado, mas em caráter complementar aos dos “países adiantados”, obedecendo à vocação agrária dos subdesenvolvidos, consumidores dos produtos industrializados dos “adiantados” (como a Inglaterra, claro).

¹⁸ O autor se refere aos faróis que guiam os navios na costa marítima inglesa. Em tese, não se pode cobrar por essa iluminação ou suspendê-la caso não fosse paga, pois impediria o funcionamento da navegação costeira e inviabilizaria o comércio marítimo.

¹⁹ Discordamos disso. Administrações incompetentes e corruptas, falta de recursos e problemas na agricultura não são exclusivos dos países subdesenvolvidos. Esses problemas podem ser encontrados em quaisquer países do mundo, sejam capitalistas ou socialistas, desenvolvidos ou subdesenvolvidos, centrais ou periféricos, avançados ou emergentes. Essa colocação evidencia uma visão elitista, portadora da verdade civilizatória ocidental a ser disseminada para os bárbaros do Terceiro Mundo.

Ainda nessa linha, ele afirma que o problema da igualdade, central para todos os socialistas, poderá ser resolvido pela oferta de iguais oportunidades para todos, especialmente na educação e no emprego por parte do Estado. Some-se a isso a criação de impostos sobre a herança e sobre o capital para reduzir também a distribuição desigual de propriedade (LEWIS, 1960). O conceito de **educação** está vinculado à redução das desigualdades e como forma de despertar e manter o entusiasmo do povo (massas, lavradores) para o desenvolvimento econômico²⁰. Esse entusiasmo é o “óleo lubrificante do planejamento e a gasolina do desenvolvimento econômico – uma força dinâmica que torna quase tudo possível” (LEWIS, 1960, p. 196).

Na obra desse autor, a educação é apontada, já no final dos anos 1940, como forma milagrosa e incendiária de reduzir ou até superar os problemas estruturais do capitalismo. Essa é uma posição existente na Inglaterra desde meados do século XIX, como deixa entrever a crítica de Marx (2010b, p. 50):

Assim, por exemplo, o doutor Kay, no seu opúsculo “Recent measures for the promotion of education in England”²¹, reduz tudo a uma educação descuidada. Advinhe-se por que motivo! Com efeito, por falta de educação o operário não entende “as leis naturais do comércio”, leis que o reduzem necessariamente ao pauperismo. Daí a sua rebelião. Isto pode “perturbar a prosperidade das manufaturas inglesas e do comércio inglês, abalar a confiança recíproca dos homens de negócios, diminuir a estabilidade das instituições políticas e sociais”.

O autor referido por Marx atribui o problema do pauperismo a uma educação descuidada, como se para evitar seu caráter “perturbador” bastasse oferecer educação às classes pobres. Essa solução não está distante dos defensores da Teoria do Capital Humano ou da Economia da Educação (Theodore W. Schultz e Gary Becker), vigentes nos anos 1960 e 1970 que atribuíam a ela a redução das disparidades existentes entre os países capitalistas: segundo eles, basta elevar o nível educacional para que ocorra crescimento econômico e os países “subdesenvolvidos” ou “em desenvolvimento” alcancem o nível dos “desenvolvidos” (PIRES, 2005).

Tal advertência e a passagem de Marx contribuem para que exorcizemos as posições que enxergam a redenção da sociedade capitalista por intermédio da educação,

²⁰ Lewis (1960) faz uma observação interessante quanto à educação. Sugere que seja sancionada uma lei que declare ilegal “aos responsáveis por uma criança dar-lhe menos de meio de litro de leite por dia (tal como é obrigatório dar às crianças um nível mínimo de educação)” (p. 30). Essa observação combinada não lembra os programas que distribuem 1 (um) litro de leite nas escolas, para cada um dos estudantes?

²¹ Esse livro foi publicado em 1839 pelo Comitê de Educação do Conselho Privado (*Privy Council*, <http://privycouncil.independent.gov.uk/>), uma espécie de conselho consultivo do Rei ou Rainha da Inglaterra. A autoria é de *Sir James Kay-Shuttleworth* (1804-1877), o Dr. Kay mencionado por Marx.

porém não nos impede de refletir sobre a perspectiva de outra educação, entendida como instrumento potencializador de uma nova sociedade, de uma nova ordem social.

Retomando nosso percurso, Lewis (1960), afirma que os socialistas devem empenhar-se na tarefa educativa dos trabalhadores para que as medidas reformistas sejam aceitas, convencendo-os. Segundo ele, o estabelecimento de um acordo é mais razoável do que “revoluções igualmente difíceis e muito mais desagradáveis para a classe operária” (LEWIS, 1960, p. 82). A nosso ver, além de reduzir as desigualdades, a educação também é apresentada como um instrumento de convencimento dos trabalhadores, de propaganda adesista, em prol desse tipo de planejamento e desenvolvimento não revolucionário.

Assim, o planejamento é um instrumento, mas não o substituto da democracia. Contraditoriamente, a tarefa do planejamento pertence aos especialistas planejadores, sendo que o público (no sentido de sociedade) pode até criticar, mas “não pode apresentar um plano inteiramente novo, pois todas as diversas partes do plano devem ajustar-se umas às outras, e um novo plano só poderá ser elaborado por uma equipe de especialistas” (LEWIS, 1960, p. 173). Percebemos que a participação da sociedade e a interferência dos políticos recebem um tratamento similar ao dado por Campos (1954) e Friedmann (1959). A democracia é a burguesa, onde ao Parlamento cabe a aprovação ou rejeição final do planejamento. Além disso, o critério basilar da prática do planejamento é o econômico, claramente empregado no sentido de otimizar a utilização dos recursos escassos.

Assim como Campos (1954) e Friedmann (1959), Lewis não historiciza o processo de planejamento, parte de inúmeros conceitos que circulam na literatura de sua época, lista-os sem citar as fontes. É como se o planejamento sempre existisse. No entanto, alinhado aos autores já citados, adota uma posição contrária ao planejamento socialista da União Soviética.

As reflexões de Mészáros (2002) ampliam nosso entendimento a esse respeito. Segundo ele, a relação do presente com o passado e o futuro é deliberadamente deturpada no âmbito do capitalismo por uma “autopercepção eternizante do capital” (p. 605), pois o passado, nos quais as características da atividade produtiva eram qualitativamente diferentes, deve ser reduzido a nada, e o futuro, enquanto possibilidade de outro modo de produção deve ser negado. O passado a ser reduzido a nada, diz respeito às características precedentes dos modos de produção anteriores à prevalência do sistema do capital, como a relação aproximada ou equivalente entre valor de uso e

valor de troca, a propriedade como a relação do sujeito que trabalha com as condições de sua produção ou reprodução, dentre outros. O futuro a ser negado diz respeito à possibilidade de um sistema de produção alternativo, humanizante, gratificante e satisfatório, que pudesse romper com a subordinação das necessidades humanas à reprodução do valor de troca, com a separação entre condições naturais, inorgânicas da existência humana e sua existência ativa no sistema do capital.

Compreendemos que a fundamentação teórico-filosófica envolve tanto posições positivistas-funcionalistas, quanto influências do socialismo utópico²². O positivismo-funcionalismo aparece na crença em uma história naturalizada, no planejamento como um mecanismo de ajustamento das desigualdades econômicas e sociais e na visão do Estado como árbitro neutro, cujo investimento no aumento da igualdade de oportunidades (educação) levará a uma maior igualdade de rendimento e no futuro criará uma sociedade sem classes. O socialismo utópico era propagado pela Sociedade Fabiana, negava a necessidade da luta de classes para se alcançar o socialismo e defendia a realização de pequenas reformas que concretizariam a transição do capitalismo para o socialismo. O autor critica Marx por ele ter tentado desacreditar os socialistas pré-marxistas (Claude-Henri de Saint-Simon; François Marie Charles Fourier e Robert Owen, por exemplo) e o acusa de ter refletido pouco sobre o papel do Estado no socialismo.

O planejamento circunstancial de Lewis (1960) pode ser lido como a organização e o direcionamento da atuação do governo em relação a todas as áreas em que atua, devendo ser circunstancial na área econômica. O que indica uma influência do liberalismo. O Estado apresentado como árbitro acima dos interesses individuais deverá coibir os defeitos do mercado, estimular o desenvolvimento e garantir a oferta de alguns serviços públicos básicos. Portanto, uma visão neutral e equivocada quanto ao Estado. O desenvolvimento como o padrão dos países adiantados (urbanizados, industrializados e com rede ampla de serviços públicos), exceto pela manutenção de uma “vocaçãõ” agrária por parte dos países subdesenvolvidos. Noutras palavras, tem-se uma versão do desenvolvimento associado, mantendo as relações periferia-centro do sistema. A educação, enquanto um desses serviços públicos básicos servirá para a redução das desigualdades existentes e como instrumento de convencimento e estímulo dos

²² Conforme Engels (2005), os teóricos identificados nessa posição entendiam poder implantar o socialismo por intermédio da propaganda e com o exemplo de experiências modelares. Essas propostas são consideradas como “germes geniais de idéias” (p. 47), porém todos eles consideravam o socialismo como “expressão da verdade absoluta” (p. 56), a qual, só o acaso decidiria quando e onde se revelaria.

trabalhadores e do povo, retirando-os do caminho revolucionário, sempre arriscado. Claramente, a educação como aparelho ideológico do Estado, conforme afirma Saviani (2006).

O quarto autor a ser considerado é **Tinbergen (1964)**²³. O livro publicado em 1964, conforme elencado em nossas referências, é resultado de uma pesquisa feita junto a agências oficiais de planejamento em uma dezena de países ao redor do mundo. A pesquisa foi realizada a pedido do Secretariado Geral das Nações Unidas (Departamento dos Negócios Econômicos e Sociais) com vistas a descrever o processo de planejamento, analisar seu impacto no processo econômico e indicar as técnicas ótimas de planejamento central (TINBERGEN, 1964).

Tinbergen (1964) considera que a origem histórica das “técnicas de planejamento” (p. 14) pode ser encontrada em duas fontes principais: o planejamento comunista russo e o macro-planejamento ocidental. O planejamento russo orienta detalhadamente os processos de produção utilizando-se da propriedade totalmente pública do aparelho produtivo. O planejamento ocidental teve origem no desejo de compreender a operação da economia como um todo, resultando da combinação de conceitos estatísticos, keynesianos e análises de mercados em modelos econométricos macroeconômicos. A preocupação desse tipo de planejamento é limitar-se à intervenção indireta e utilizar-se da intervenção direta apenas em mercados sensíveis (TINBERGEN, 1964).

Observamos dois equívocos de Tinbergen (1964), motivados pelo projeto de sociedade que abraça. Em primeiro lugar, não foi o “desejo” que originou o planejamento no ocidente, mas a realidade da crise estadunidense de 1929 e a incapacidade do ideário liberal (Milton Friedman e Friedrich Hayek) dar conta de resolvê-la. Nesse momento, as ideias de John Maynard Keynes encontram eco e aplicação para minorar os efeitos da crise. Em segundo lugar, naturaliza a existência de um planejamento ocidental, como sendo algo eterno, resultado do desejo não se sabe de quem.

Para Tinbergen (1964) o planejamento é uma tarefa a ser realizada por uma Agência Central de Planejamento (ACP) está referido ao futuro, é baseado em

²³ Jan Tinbergen (1903-1994) foi professor da Escola de Economia dos Países Baixos, prestou assessoria a inúmeros países em desenvolvimento, também trabalhou em organismos internacionais, como o Banco Mundial e a Secretaria Geral das Nações Unidas. Recebeu o prêmio Nobel de Economia em 1969, juntamente com Ragnar Frisch. Existe uma escola de economia que recebe o seu nome nos Países Baixos, o Tingerben Institute (<http://www.tinbergen.nl/>). Curiosa e ironicamente não existe um único link que fale do homenageado, apenas a propaganda dos cursos que oferece, ressaltando sua dimensão internacional.

numerosos objetivos especificados e requer uma coordenação dos meios de política econômica para serem alcançados. O **planejamento**, para ele, é um processo que demanda procedimentos, prazos, organização e técnicas científicas. Noutras palavras, planejamento seria a “política planejada” (TINBERGEN, 1964, p. 43), baseada em estimativas, formulação explícita dos objetivos a serem alcançados e ação coordenada. Existiriam procedimentos ótimos para sua realização, conforme o país que o adote, consistindo basicamente no permanente ajustamento entre capacidade interna e capacidade de se ajustar aos distúrbios externos.

Como é um processo que envolve inúmeras decisões, Tinbergen (1964) afirma que há uma necessidade da existência do **Estado** ou de uma instituição com a sua natureza, pois muitas decisões não podem ser descentralizadas para outras instâncias, seja “em razão de seus efeitos externos ou rendimentos crescentes” (TINBERGEN, 1964, p. 77). Assim como Lewis (1960), o autor em referência considera que existem atividades tradicionalmente governamentais, como a preservação da ordem interna e segurança externa, construção de estradas, apoio à educação, manutenção do sistema monetário e manipulação do sistema de impostos para redistribuir rendimentos e alcançar “um desenvolvimento justo da economia” (TINBERGEN, 1964, p. 82). Temos um sumário das funções mínimas do Estado, tal como Lewis (1960), inspiradas nas concepções de Adam Smith.

O planejamento deve servir a democracia, segundo Tinbergen (1964) especialmente pela utilização de contatos externos, isto é, “via de regra, a reunião, embora existam métodos simples, como a carta ou a comunicação telefônica” (p. 82). Segundo o autor em tela, deve-se garantir a representação de todos os interesses envolvidos, cita fazendeiros, operários e produtores urbanos independentes. A reunião é um instrumento e não uma meta política, só fará sentido se “ter diante de si uma proposta preparada [nunca] deve ser solicitado que a elaborem” (TINBERGEN, 1964, p. 88).

Em face disso, entendemos que a concepção de política do autor é restritiva e utilitária, não é democrática como alega. O Estado aparece como órgão sem interesses de classes a disputá-lo, neutro e objetivando o justo desenvolvimento. É por intermédio do planejamento que o Estado deve estimular a participação de todos, desde que controlada e consultiva, nunca deliberativa ou formuladora.

O conceito de **desenvolvimento** é especialmente destacado para os chamados “países em desenvolvimento” (não se trata mais dos países subdesenvolvidos). O rumo

é o padrão dos países desenvolvidos, como nos autores anteriores. O planejamento permitirá que esses países acelerem seu crescimento nessa direção ao utilizarem desses procedimentos na coordenação de sua política econômica.

O autor adota como marco da adoção do planejamento nos “países em desenvolvimento”, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Antes dela, o desenvolvimento desses países estava sujeito aos movimentos cíclicos (em outros termos o colonialismo, o imperialismo e a constante de crises do sistema capitalista), todos emanados do desenvolvimento não-planejado dos países industrializados. Após a guerra, o nível de investimento nos países em desenvolvimento é sempre mais elevado, uma vez que busca superar a destruição provocada pelo conflito.

A nosso ver o autor ignora que isso não significa mais autonomia desses países na construção do seu desenvolvimento. A partir do ano que seu livro é publicado (1964), o Brasil e na sequência, quase todos os países da América Latina, são governados por Ditaduras Militares, cuja tarefa primordial era garantir a segurança desses investimentos, dessa industrialização permitida e complementar. Conforme lembra Furtado (1999) foi a “lógica do complexo multinacional” (p. 80) que se foi instalando, maximizando suas vantagens, atravessando fronteiras e ignorando a racionalidade própria de cada país. O planejamento passou a ser usado largamente nesses países, dirigidos por elites nacionais consideradas “confiáveis”, orientadas pelos países do capitalismo central.

Tinbergen (1964) aponta que o planejamento será particularmente útil em alguns setores, como agricultura, pesca, construção e indústrias metalúrgicas. Na análise apreendemos que **educação** é sinônimo de treinamento e instrução, entendida pelo autor como parte do processo de produção e como um requisito para se alcançar o procedimento ótimo do planejamento. Ela é um meio para obter as qualidades requeridas da administração e da população no processo de planejamento. Entretanto, o autor em referência afirma que “sempre haverá uma parcela de pessoas inertes e menos inteligentes” (TINBERGEN, 1964, p. 66). Portanto, entendemos que não há uma preocupação com a democratização do sistema educacional, mas sim com sua instrumentalidade e funcionalidade para o desenvolvimento.

Assim como Lewis (1960), o autor acima mencionado entende que os sistemas de impostos e os sistemas de seguro social “criam uma equalização sempre crescente entre os grupos da população, em países ocidentais e um peso decrescente dado aos interesses dos proprietários dos meios de produção” (TINBERGEN, 1964, p. 70).

Portanto, o planejamento depende da competência técnica e integridade da administração, do nível de alfabetização, do espírito cívico da comunidade comercial e da população em geral e da disponibilidade de dados. É uma questão de técnica e educação. Observamos que as classes capitalistas (comunidade comercial) são decisivas no processo, destacando-se do restante da sociedade.

Comungamos com a visão que se contrapõe à ideia de que pela via da educação serão resolvidos os problemas estruturais do sistema capitalista, tornando dispensável qualquer movimento mais brusco para solucionar as “fortes tensões” que ocorrem nos países. O autor em pauta não utiliza o conceito de classe social, mas de indivíduos, grupos e comunidade. Uma marca das concepções da economia liberal clássica, as quais Marx acusa de “robinsonadas”, lembrando o personagem de Robinson Crusoé, tendo em vista que essas concepções partem da ideia de um indivíduo isolado, autônomo e a-histórico.

No que tange a fundamentação teórico-filosófica, entendemos que Tinbergen está entrecortado por uma visão positivista-funcionalista (sobretudo Augusto Comte e Émile Durkheim) e tal como os autores até agora citados, faz uma separação entre política e economia, elevando o argumento técnico-científico racional ao quase absoluto. Com base nessa argumentação, consegue resolver as disputas entre o projeto capitalista e o projeto socialista em termos de contendas doutrinárias superáveis cientificamente “mediante dados e argumentos objetivos” (TINBERGEN, 1964, p. 71).

No entanto, convém destacar que o autor não questiona os fundamentos da contenda, mas identifica que a transferência da tomada de decisões das instâncias de âmbito nacional para as de âmbito internacional representará a adoção dos “procedimentos ótimos” em um “regime ótimo”, do ponto de vista econômico. A pesquisa de Tinbergen (1964) foi encomendada pelas Nações Unidas, cujas decisões mais relevantes são tomadas pelos cinco únicos membros permanentes com poder de veto no âmbito do Conselho de Segurança (Estados Unidos, China, Inglaterra, França e Rússia). Reafirmamos desse modo o nosso entendimento de que as decisões de política e planejamento já são fortemente influenciadas pelos países centrais do capitalismo.

Compreendemos, em síntese, que o planejamento ótimo de Tinbergen (1964) implica na ideia do planejamento como processo constituído por procedimentos, prazos, organização e técnicas científicas. É a política planejada com os procedimentos ótimos, o passo a passo descrito por ele no livro. O Estado é entendido como entidade neutra, cuja existência se deve aos efeitos gerados na realidade por intermédio de sua atuação

em áreas tradicionais (funções mínimas) ou não (economia). Portanto, um Estado na perspectiva liberal. O desenvolvimento é o padrão alcançado pelos países desenvolvidos, objetivo que pode ser acelerado pela adoção do planejamento por parte do Estado nos países subdesenvolvidos. Temos assim, a ideologia desenvolvimentista. A educação como uma das funções mínimas é tida como treinamento ou instrução, instrumental e funcional ao processo de planejamento do desenvolvimento econômico.

Outro autor que se ocupa da questão do planejamento com aspirações de construir uma teoria é **Carvalho (1978)**²⁴. No livro de 1978, o qual consta nas referências dessa dissertação, cita alguns trabalhos de Lewis e o de Tinbergen que acabamos de explanar. O autor afirma que o trabalho publicado foi testado tanto na prática, por intermédio de suas “atividades profissionais na elaboração, implantação, acompanhamento e controle de planos”, mas especialmente “na docência universitária sobre a disciplina planejamento” (CARVALHO, 1978, p. 9).

Carvalho (1978) define **planejamento** como um “processo lógico que auxilia o comportamento humano racional na consecução de atividades intencionais voltadas para o futuro” (p. 16). Em linhas gerais, o conceito de planejamento de Carvalho (1978) se desdobra nos termos: processual e sistêmico. O primeiro envolve processo, eficiência, prazos e metas. O segundo envolve um conjunto de partes (fases, processos) que forma um todo, coerente e harmônico, voltado para alcançar um objetivo final determinado (CARVALHO, 1978). As fases desse processo são o conhecimento da realidade (diagnósticos e prognósticos de uma situação-problema), decisão (escolha entre diferentes alternativas), ação (efetivação das decisões) e crítica (acompanhamento, controle e avaliação).

Em síntese, o processo de planejamento tem como qualidades, a inerência (inerente ao raciocínio humano), a globalidade (múltiplos aspectos que determinam a decisão), a unidade (das partes e dos processos), dinamismo (consideração permanente dos fatores favoráveis e desfavoráveis), viabilidade (realizações possíveis), previsão (tendências e conseqüências) e participação da população em todas as fases desse processo (CARVALHO, 1978).

²⁴ Horácio Martins de Carvalho (19??-Atualmente) é engenheiro agrônomo, ex-professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e membro da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Realizou inúmeros cursos e capacitações em vários Estados do Brasil, bem como prestou consultorias para organismos internacionais como o Instituto Internacional de Cooperação Agrícola (IICA), Fundo das Nações Unidas para a Alimentação (FAO), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial.

Segundo Carvalho (1978), seu conceito de planejamento é constituído por três dimensões: *i.* psicológica (inteligência humana); *ii.* econômica (resolução das crises) e *iii.* político-social (evolução).

Na primeira dimensão o autor compreende que o processo de planejamento é inerente à atividade humana inteligente, ele é natural, intrínseco ao homem no exercício da inteligência. Aqui ele se respaldou em John Dewey, Jean Piaget e Claparède, transferindo as descrições do processo intelectual humano, realizadas por esses pensadores, para as fases do processo de planejamento. Podemos falar de uma *psicologização* do planejamento, ou seja, ele reforça a *hiperracionalização* de Friedmann (1959) pela dimensão interna ou cerebral do indivíduo.

Nesse sentido, sua historicização do planejamento parte da premissa que “o homem começou a planejar a partir do momento em que principiou a pensar” (CARVALHO, 1978, p. 14). O que o leva a afirmar que o processo de planejamento sempre existiu desde as mais remotas civilizações, a exemplo da construção das pirâmides do Egito, os aquedutos romanos, a irrigação agrícola da Mesopotâmia, rota comercial do mar Báltico no século XVI. Para ele, guardadas as distinções, apenas os planos de desenvolvimento econômico e social são mais recentes.

Como mencionamos anteriormente, a relação com o passado é sempre problemática nos quadros do capitalismo. Ao decidir passar ao largo da discussão política se salvaguardando na inteligência ou pensamento, o autor elide o presente, ignora as experiências concretas de planejamento que existiam no período em que escreve e busca em um passado remoto encontrar algo que não existe. Ora, se o planejamento é igual a pensar, então o homem planeja desde quando passou a *homo sapiens*. A relação entre estrutura e conjuntura é ignorada em nome de um profundo anacronismo que violenta a própria história.

Na segunda dimensão, Carvalho (1978) afirma que o planejamento surge enquanto uma necessidade da sociedade resolver as crises do sistema econômico, prevalecendo a intervenção direta do **Estado** na economia em oposição ao *laissez-faire* (liberalismo econômico). O Estado utiliza o planejamento “como uma das maneiras mais racionais e científicas de administrar os recursos e minimizar os riscos da ação [e resolver as] crises sociais e econômicas potencialmente latentes” (CARVALHO, 1978, p. 13;24), especialmente devido a ineficácia dos mecanismos de mercado e a necessidade de obter desempenho harmônico no desenvolvimento.

O Estado deve equacionar os conflitos de interesse entre os diferentes grupos econômicos e as camadas da população, ele seria o árbitro que tem no planejamento seu instrumento de mediação. Entretanto, Carvalho (1978), ao contrário dos autores até agora analisados, compreende que “numa sociedade, onde os grupos de interesse operam competitivamente, difícil será obter consenso nos objetivos propostos, havendo sempre o predomínio da política de determinados grupos sobre os demais” (p. 26). Acreditamos que esse posicionamento em relação ao Estado se constitui em um avanço em relação aos autores até agora estudados, se aproximando da abordagem marxista, segundo a qual, ele (o Estado) é “um aparelho dotado de conteúdo inerente: os interesses das classes dominantes” (PEREIRA, 1978, p. 33).

O Estado é fundamental para o **desenvolvimento**. Em especial, nos países subdesenvolvidos para que estes possam acelerar seu crescimento econômico e superar seus desníveis de bem estar social em relação aos países mais desenvolvidos. Para tanto, é indispensável a intervenção direta do Estado na economia e um “processo centralizador das decisões que facilite a definição dos objetivos orientadores desse desenvolvimento [que exige uma] compatibilização que atenuar as discrepâncias e facilite a obtenção de um sensível desenvolvimento harmônico” (CARVALHO, 1978, p. 26).

Ainda segundo o autor, o debate sobre planejamento tem se equivocado ao confundi-lo com os regimes políticos, pois enquanto *processo lógico* ele é um instrumento que “se personaliza em função dos regimes políticos a que serve” (CARVALHO, 1978, p. 27). A esse respeito recorremos a Friedmann (1959), para quem o planejamento serve a qualquer senhor. Na conclusão de suas análises, identificamos algumas contradições no pensamento do autor quando afirma que os procedimentos de planejamento dependem diretamente do regime político, se socialista ou capitalista. Ele confunde modo de produção com regime político, conceitos diferentes.

Sobre a terceira dimensão, Carvalho (1978) crê que os sistemas sociais (tal como os biológicos) podem desenvolver a capacidade de aprendizagem, de auto-adaptação e evolução, de reduzir a entropia, ou seja, “evitar pelo processo de auto-regulação as tendências de nivelamento e desagregação a que está sujeita a energia do universo” (p. 29), assim passar de estados inferiores de organização para estados superiores (CARVALHO, 1978).

Podemos inferir, subsidiados na análise até aqui desenvolvida, que a fundamentação teórico-filosófica seguida por Carvalho (1978) guarda elementos do

paradigma positivista-funcionalista, do materialismo histórico-dialético (concepção de Estado) e da teoria dos sistemas ou análise de sistemas. No caso específico desse autor, ele faz uma transposição dos avanços na cibernética e física para a análise da realidade. A literatura crítica sobre análise de sistemas aponta que ela é um profundo subjetivismo com um verniz científico-matemático, atuando nos limites do sistema vigente e objetivando a condução científica da sociedade²⁵. A sociedade em seu conjunto, pela influência do paradigma positivista-funcionalista, é reiteradamente denominada de *população*, o sistema social é similar aos sistemas biológicos.

A análise de sistemas se caracteriza pela construção de modelos abstraídas da realidade, os quais representam as relações cruciais de um determinado problema. O analista de sistemas discrimina as questões relevantes, seleciona fatores quantificáveis e elimina os que julgam menos importantes. A análise cruza métodos quantitativos e regras práticas convencionais, se movimentando entre um ecletismo arbitrário/abstrato e uma ampla abrangência (HOOS, 1982).

Contatamos que a educação tem sido uma das áreas em que a análise de sistemas é muito aplicada, a atenção se fixa nas partes, nos segmentos; o conjunto, o todo e as finalidades ficam em segundo plano. O quantitativo ou o que pode ser quantificado prevalece sobre a qualidade. A quantidade é separada da qualidade. A preocupação com o aprendizado e com uma formação humana ampla é secundarizada pela obsessão com a definição e controle das variáveis²⁶.

A partir de nossa análise, observamos que o conceito de **educação** emerge como pré-requisito da participação da população no processo de planejamento. É indispensável um nível educacional mais alto e medidas específicas de treinamento dos cidadãos para que eles possam participar. Frise-se treinamento, não há uma perspectiva de educação em sentido amplo. A educação faz parte do rol de responsabilidades do Estado, que deve fixar diretrizes e estabelecer objetivos para esse setor da sociedade. Entretanto, a vinculação entre educação e desenvolvimento não aparece com clareza,

²⁵ É importante lembrar que a sociedade seria conduzida por uma “ditadura positiva” formada pelos cientistas e homens de intelecto superior. Nesta sociedade existiria um sistema de educação universal no qual a instrução metafísica e literária é reservada para as “classes letradas”, pois “seria muito mais perigosa se fosse estendida aos proletários, onde desenvolveria, além do desgosto pelas ocupações materiais, ambições exorbitantes” (COMTE, 1983, p. 85).

²⁶ Apenas para exemplificarmos o quanto essa abordagem ainda é atual. Saviani (2009a) ao analisar o Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), lançado pelo Ministério da Educação denuncia o perigo de se confundir “visão sistêmica” com tal abordagem que automatiza e mecaniciza a realidade social, onde os homens e mulheres perdem a condição de sujeitos e viram partes das engrenagens do sistema, abstratamente construído pelos analistas. No entanto, esses sistemas estão sempre conformados aos limites do existente, objetivam a harmonização, nunca a superação dos problemas estruturais.

não com a instrumentalidade apresentada pelos autores anteriores, evidencia-se sim a relação entre educação, política e planejamento.

O autor publica seu livro no início do processo de abertura política da Ditadura Militar de 1964, liderada pelo Governo Figueiredo (1979-1984), período de acirramento da segunda grande crise do sistema capitalista no final dos anos 1970. Talvez por isso haja uma ênfase na importância da participação da população, afastada das principais decisões políticas por mais de 20 anos e em processo acelerado de reorganização política, especialmente dos sindicatos, sociedade civil organizada e movimentos sociais.

Em linhas gerais, o planejamento lógico e sistêmico de Carvalho (1978) apreende o planejamento como um processo racional auxiliar na tomada de decisões, processo racional que adota procedimentos científicos. O Estado é uma entidade responsável por equacionar os conflitos de interesse entre diferentes grupos na sociedade. Entretanto, o autor deixa claro que dificilmente ele não será capturado pelos interesses de determinados grupos. O desenvolvimento tem como padrão os países desenvolvidos, rumo que pode ser acelerado pelo planejamento. Contudo, o mais importante é que os desníveis de bem-estar social sejam superados e se alcance um desenvolvimento harmônico. A educação como um desses desníveis é entendida mais como um pré-requisito para a participação da população no processo de planejamento, do que como um fator importante de desenvolvimento.

1.1.2 O planejamento como instrumento de controle a serviço do capital

Na subseção anterior o planejamento é apontado essencialmente como uma técnica neutra. Nesta subseção essa mistificação é evidenciada pelos autores aqui analisados, isto é, Pereira (1978) e Ferreira (1979).

Assim sendo, dando continuidade a nosso percurso de análise, outro autor importante para este estudo dissertativo é **Pereira (1978)**²⁷. A produção teórica analisada é resultado de suas anotações de aula, sobretudo o ensaio *História e Planificação*. Esse ensaio dá conta de parte de suas aulas no Mestrado em Ciências

²⁷ Luiz Pereira (1933-1985), graduado em Pedagogia, mestre e doutor em Sociologia pela USP. Integrou o grupo de pesquisa de Florestan Fernandes na USP, permanecendo na instituição quando das aposentadorias compulsórias, prisões e assassinatos cometidos pela Ditadura Militar de 1964. Uma entrevista instigante sobre Luiz Pereira pode ser encontrada em Castro (2010) e um trabalho de recuperação da trajetória profissional e intelectual de Luiz Pereira pode ser lida em Castro (2009). No entanto, o trabalho de Castro (2009) não cita o livro que ora analisamos, nem discute a preocupação com a sociologia do planejamento ou da planificação no pensamento de Luiz Pereira, isso fica subsumido na sociologia do desenvolvimento, foco maior da tese.

Humanas da Universidade Federal da Bahia (UFBA). O livro no conjunto foi preparado para “servir como obra didática, tanto pela informação como pela provocação de reflexões críticas em face das interpretações neles formuladas” (PEREIRA, 1978, p. 10).

Pereira (1978) conceitua planejamento como sinônimo de planificação, tal como Campos (1954). No entanto, sua conceituação se diferencia por partir de uma sociologia do planejamento ou sociologia da planificação com vistas a formular um quadro de referência a ser aprofundado em reflexões posteriores. Esse quadro é constituído pela caracterização do planejamento como processo social, apontando as conexões entre política e planificação, identificando ao final as variedades de planificação na realidade concreta.

Pereira (1978), tal como Friedmann (1959) incorpora alguns elementos da sociologia de Karl Mannheim. Adverte, porém, que não adota seus pressupostos metodológicos últimos. Supomos tratar-se da concepção do planejamento como um “terceiro caminho” entre o *laissez-faire* e o comunismo, como um caminho de reformas sociais paulatinas.

Assim, a partir das categorias-chave da sociologia, *estrutura social* e *processo social*, identifica a primeira como práxis repetitiva e a segunda como práxis inovadora. Na primeira o homem é ator ou objeto, enquanto na segunda ele é autor e sujeito da História. Dessa forma, para ele, o **planejamento** como processo social é uma *forma histórica de controle social*²⁸, inovador, racional, indireto, especializado, centralizado e inclusivo pluridimensional. Constatamos que o conceito de controle social não é empregado no sentido de manutenção ou conservação de uma determinada realidade. O controle social tanto pode ser conservador (no sentido de manutenção), quanto inovador (no sentido de mudança social); um, práxis repetitiva; o outro, práxis inovadora.

Racional é empregado no sentido da ação racional weberiana. Indireto no sentido que o agente controlador atua à distância sobre o comportamento individual ou coletivo. Especializado no sentido de que existe uma especialização de papéis. Centralizado por implicar a existência de uma agência central que o exerce. Inclusivo pluridimensional por que incide sobre a pluridimensionalidade da vida coletiva.

²⁸ Para um balanço fecundo sobre controle social, porém em perspectiva diferente da de Pereira (1978), cf. Alvarez (2004). A dimensão de prática conservadora prevalece ao longo do escrito, ele não vislumbra uma perspectiva inovadora como o autor em análise.

Para que o planejamento como forma histórica de controle social possa emergir e se realizar, são necessárias três condições ou requisitos: *i.* concepção do mundo em geral e da vida social em particular que envolva racionalização e secularização das atitudes (constituição e avanço das ciências sociais); *ii.* existência de estados disnômicos generalizados e profundos que põem em risco o tipo macroestrutural considerado como um todo (crises das sociedades capitalistas) e *iii.* estrutura de poder, que nela exista uma agência reconhecida socialmente para o exercício dos controles referidos (ampliação das áreas e funções de atuação do Estado).

De acordo com Pereira (1978, p. 16), o planejamento está referido:

ao tipo de sistema socioeconômico capitalista (que sempre se realiza em âmbitos intersocietários), o planejamento é inerente a uma *fase do desenvolvimento deste tipo*, configurando-se aí sob diversas modalidades, um mais outras menos dominantes sobre outras formas de controle. Qualquer que seja sua intensidade, porém é conexo à agudização da contradição fundamental deste sistema intersocietário (ou inter-“nacional”); opera como processo de interferência deliberada na realidade, objetivando à *suavização* desta contradição fundamental, tanto no âmbito dos subsistemas “centrais” como no dos subsistemas “periféricos” do sistema capitalista (intersocietário ou “internacional”). Diversamente, o planejamento é *inerente ao tipo* sistema socioeconômico socialista, nele determinando-se como forma de controle intensivamente dominante – tipo este, socialista, cuja implantação histórica original ocorreu também como um dos resultados da agudização da contradição capitalista fundamental que marcou a passagem da fase concorrencial para a fase pós-concorrencial do sistema capitalista.

Diferentemente dos autores anteriores que ora omitem, ora se perdem em anacronismos, Pereira (1978) situa o planejamento no processo de constituição histórica do sistema capitalista, como um dos instrumentos utilizados no cerne do sistema para “suavizar” sua contradição fundamental (entre capital e trabalho). No entanto, como já mencionamos, ele só emerge como tal (um dos seus reflexos é o *welfare state*) enquanto resposta a crise de 1929 e no embate contra o sistema socialista que se constitui no início do século XX com a Revolução de 1917. Ele menciona a crise de 1929 (como a “Grande Depressão”), mas não fala sobre a Revolução Russa de 1917, pois optou por se limitar ao sistema socioeconômico capitalista.

Quanto ao planejamento ser inerente ao sistema socialista, estamos de acordo com o autor. De fato, Engels (1987, p. 17, grifos nossos) já vislumbrava que:

É viável uma nova ordem social em que as atuais diferenças entre as classes desaparecerão e em que, depois do período de transição, provavelmente curto e com certas privações, mas, apesar de tudo, moralmente muito útil, **por uma utilização e crescimento planejados das imensas forças produtivas já existentes** de todos os membros da sociedade, com o trabalho obrigatório para todos os meios de vida, do prazer de viver, de formação e exercício de todas as capacidades do corpo e do espírito estarão igualmente à disposição de todos e em uma abundância sempre crescente.

Depreendemos que Engels (1987) refletia sobre a planificação como instrumento a serviço do período de transição do socialismo para o comunismo, após a instauração revolucionária do primeiro. Entendemos ainda que no conjunto da obra de Karl Marx são apresentadas as premissas que justificariam a necessidade do planejamento, quais sejam: 1) a anarquia do capitalismo resulta da contradição entre a apropriação privada dos meios de produção e o caráter social da produção; 2) a socialização permite adequar as relações de produção e as forças produtivas; 3) o espírito humano pode apreender as leis objetivas que regem o curso da história, permitindo que a humanidade atue conscientemente sobre esse curso (MIGLIOLI, 1995). É claro, não podemos confundir o *deveria* com o *foi*. A experiência concreta soviética redundou no *stalinismo*, na *nomenklatura* enquanto nova classe social, nos expurgos e declínio do sistema, o qual não ultrapassou o período de transição. O que era meio se tornou fim.

Ainda Pereira (1978, p. 16-17) afirma que

o planejamento aparece como uma das configurações da *práxis* inovadora, após a “opção” por um dos possíveis. [...] Em outras palavras, ele sempre é processo de *desenvolvimento do tipo* e não de implantação histórica deste ou de implantação de uma das etapas de seu desenvolvimento. Em suma, planejamento não é *Política*, que no limite consiste na *práxis* inovadora máxima: a negação de etapas de um tipo macroestrutural e sua substituição por outra e, mais ainda, a negação de um tipo e sua substituição por outro.

Deste modo, o autor aponta que o planejamento não pode substituir a política. O planejamento, enquanto adoção de medidas reformistas rumo ao socialismo, como imaginava Lewis (1960) ou mesmo como um meio termo entre o socialismo e o capitalismo, como desejava Friedmann (1959) não é possível. Apenas uma revolução, isto é, apenas por intermédio da política, é que se substitui um tipo macroestrutural (modo de produção) por outro.

Portanto, na perspectiva de Pereira (1978) é um equívoco imaginar que o planejamento substituirá a política, pois ele implica no **desenvolvimento** do tipo, ou seja, implica no desenvolvimento do capitalismo ou do socialismo, os quais Carvalho (1978) confunde com regimes políticos. Na mesma linha, o subdesenvolvimento é apresentando como sendo “irreversivelmente, uma formação *em desenvolvimento* capitalista ou não-capitalista – no sentido de que se dirige para...” (p. 72). Mais a frente

o autor deixará claro que na periferia do sistema, como no Brasil²⁹, é uma formação em desenvolvimento no sentido capitalista com a existência de tensões internas potencialmente negadoras do sistema e direcionadas ao socialismo.

A relação subdesenvolvimento-desenvolvimento emerge como um *movimento social*, isto é, “a ação coletiva de desestruturação do *status quo* e reestruturação de condições sociais (coletivas) de existência, podendo configurar-se como reformista ou revolucionária” (PEREIRA, 1978, p. 73). Essa ação coletiva implica tanto na atuação do Estado, crivado do conflito de interesses das classes sociais, quanto na atuação das classes “desfavorecidas” como *movimento político*, isto é, um tipo de movimento social que objetiva a alteração da estrutura de poder legitimada, ou seja, visam alterar essa atuação do Estado. É a presença política “popular” que obriga a instauração do subdesenvolvimento como “*categoria histórica*, produto da dinâmica interna da realização do tipo macroestrutural capitalista” (PEREIRA, 1978, p. 95).

Apreendemos que o conceito de desenvolvimento do autor aparece vinculado ao sistema capitalista e se dá sob as formas da *planificação indicativa* e da *planificação flexível*. Essa intervenção se configura como *planificação indicativa*, a exemplo dos Estados Unidos, cuja intervenção é indireta, especialmente por intermédio dos instrumentos de política econômica (política fiscal, política monetária e política cambial). Não existe um plano econômico estatal explícito e detalhado, no que Friedmann (1959) está de acordo. A intervenção se configura também como *planificação flexível*, a exemplo da França, na qual o Estado atua direta e indiretamente, utiliza os instrumentos de política econômica, estímulos econômicos específicos e investimentos públicos, organizados em um plano econômico global.

Segundo Pereira (1978) essa planificação na periferia do sistema capitalista representa os “modelos” de desenvolvimento “associado” ou “interdependente”. Assim, o **Estado** como *planificador* exprime o jogo e a acomodação de interesses de classes divergentes, conforme afirmou, é a agência reconhecida socialmente para o exercício do controle social, cujas áreas e funções de atuação se ampliam conforme a forma de planificação adotada e a tensão entre os movimentos políticos das classes “desfavorecidas” e os das classes dominantes. Nesse sentido, as formas de planificação

²⁹ O autor escreve no contexto da década de 1970. Atualmente, o Brasil é considerado um país semi-periférico da economia capitalista ou emergente, a sexta economia do mundo. Ainda que sua economia tenha grande dependência do setor primário, possui um setor secundário razoavelmente avançado.

são expressões das *acomodações históricas* entre esses interesses, o Estado capitalista, portanto, é o “Estado de classe como mediação” (PEREIRA, 1978, p. 42).

Segundo ele, a implantação histórica da planificação no desenvolvimento do sistema capitalista é resultado de um processo político. Por conseguinte, o Estado não é o árbitro neutro e acima dos interesses das classes sociais, como querem alguns dos autores analisados. O processo político, conforme compreendemos é o ocaso do liberalismo e ascensão do keynesianismo enquanto opção política para superar a crise de 1929. Quando o autor publica esse texto, ocorriam os desdobramentos da crise dos anos 1970, a partir da qual o liberalismo voltaria como *neoliberalismo* e o keynesianismo seria duramente criticado, no Brasil era o final do chamado Milagre Econômico e o início da espiral inflacionária que só se encerra com o Plano Real de 1994.

Baseado em T. H. Marshall (Cidadania, Classe Social e Status, 1967), Pereira (1978) afirma que o Estado por intermédio da planificação indicativa ou flexível incorpora o interesse das classes “desfavorecidas” na forma dos *direitos sociais*. Depreendemos que o autor, implicitamente, considera a **educação** como um direito social para o autor, o que representa um avanço importante em relação à produção teórica até agora apreciada, uma vez tratando-a ora como investimento, ora como instrumentalidade.

A educação na planificação indicativa está inserida na sustentação ou melhoria do “consumo ‘mínimo’ material e não-material dos setores ‘populares’, através da garantia de certa participação destes na distribuição da renda global, mas montante de renda este que se traduz num poder de compra no mercado ‘livre’” (PEREIRA, 1978, p. 41). Entendemos que nessa forma se enquadrariam as ofertas de educação pública e gratuita até certa faixa etária (mínima) ou a concessão de bolsas de estudo ou vales educacionais (pelo Estado) para que as famílias de baixa renda paguem parte da educação de seus filhos nas escolas privadas, pressupostos sintonizados com as políticas neoliberais em expansão quando o autor publica seu texto³⁰.

A educação sob a planificação flexível implica garantir “tal consumo através da oferta pelo Estado *fora do mercado* ou da oferta em *mercados altamente controlados* pelo Estado de certa parcela de bens e, sobretudo serviços componentes desse padrão de

³⁰ Basta lembrarmos que Friedman (1984), em livro publicado em meados dos anos 1960, afirmava não fazer sentido que toda a educação fosse mantida pelo governo, impondo seus custos tanto as pessoas que possuem filhos quanto as que não os tem. O ideal seria combinar escolas públicas e particulares, concedendo “uma importância igual ao custo estimado de educar uma criança numa escola pública” (p. 89) aos pais que quiserem mandar os filhos para escolas privadas.

vida “mínimo” (PEREIRA, 1978, p. 41). É a oferta de educação diretamente pelo Estado ou em parceria com a iniciativa privada, sob regulamentação estatal. Esse é o atual modelo de oferta educacional no Brasil, modelo que historicamente tem predominado.

Pereira (1978) aponta que a disputa entre os defensores da planificação indicativa ou da planificação flexível exprimem posições políticas no seio dos subsistemas centrais ou periféricos, os quais chegam a flertar com a negação do próprio sistema. É assim que no Brasil, os defensores do capitalismo se dividem em dois grupos: a) os defensores do desenvolvimento associado (a nosso ver subordinado, mais do que associado), como Campos (1954)³¹ e b) os propugnadores do desenvolvimento autônomo³². Por outro lado, os que negam o capitalismo se subdividem em duas variantes marxistas: a) os que defendem a ideia de uma autonomia relativa do Estado e apoiam a planificação flexível para o desenvolvimento das forças produtivas e uma negação posterior do sistema (como Werneck Sodré e Caio Prado Jr.) e b) os que defendem a negação imediata do capitalismo (Wanderley Gilherme, Gunder Frank e Theotonio dos Santos).

A fundamentação teórico-filosófica que atravessa o escrito de Pereira (1978) é a dialética marxista, ele busca perceber a constituição histórica do planejamento em suas múltiplas determinações, sem perder de vista seus nexos com a totalidade social. Neste sentido, ele entende a dialética como teoria do conhecimento, a qual implica numa concepção de história não-naturalizada com um sentido imanente potencial (comunismo). Ademais, uma concepção de política como competição entre possíveis históricos não equivalentes (o oposto da visão de Friedmann) e uma concepção de Estado como aparelho dotado de conteúdo inerente (os interesses da classe dominante).

A dialética se diferencia das concepções positivistas ou objetivistas (Durkheim) e das idealistas e subjetivistas (Weber), as quais apresentam certo mecanicismo e voluntarismo no que diz respeito a política, bem como uma visão ingênua sobre o Estado, enquanto defensor dos interesses coletivos (PEREIRA, 1978, p. 33). Dessa forma, o trabalho deste autor se diferencia de todos os anteriores na análise do planejamento, que estão em maior ou menor grau vinculados a visões positivistas ou idealistas.

³¹ Certamente, Fernando Henrique Cardoso e sua teoria da dependência, se acomodam a este bloco.

³² Poderíamos incluir nesse bloco, respeitadas as diferenças entre seus pensamentos, Censo Furtado e Ignacio Rangel.

Fazendo uma síntese, o planejamento como controle social de Pereira (1978) é uma *forma histórica de controle social*, o qual pode ser para manutenção ou transformação das condições e características de determinada sociedade. Contudo, nunca é a implantação de um novo tipo macroestrutural (capitalista e socialista). A planificação não substitui a política, a revolução. O desenvolvimento é sempre desenvolvimento do tipo macroestrutural em vista e emerge na relação com o *subdesenvolvimento* enquanto categoria instaurada pelo movimento político das classes menos favorecidas, pela sua ação coletiva em face das classes dominantes e da atuação do Estado. O Estado é a agência reconhecida socialmente para o exercício desse controle social, que exigirá a depender da modalidade de planificação (indicativa ou flexível) ampliação ou retração das suas funções. A educação como uma dessas funções é um direito social inscrito pelo Estado para suavizar as contradições entre classes menos favorecidas/classes dominantes, direito social ofertado direta ou indiretamente.

Outro autor importante que elege a temática de planejamento como objeto de suas reflexões é **Ferreira (1979)**³³. O livro de 1979, publicado no Brasil quando do seu exílio pela Ditadura Militar foi prefaciado por Paulo Freire (1921-1997), na época, também exilado. O livro é escrito na forma de um diálogo entre duas personagens imaginárias, com a interlocução de um terceiro personagem. A maioria das questões levantadas é colocada em linguagem figurada, tendo em vista que na época a lei de censura estava em vigência. O prefaciador considera que o livro tem um estilo simples, porém não é simplista. O simplismo desrespeita o objeto tratado e àqueles e àquelas que nos acompanham nessa interlocução. A simplicidade respeita o objeto tratado, bem como, àqueles e àquelas que dialogam conosco sobre o tema. O autor afirma que o livro tem como objetivo ser um “pequeno guia de trabalho” (FERREIRA, 1979, p. 11).

A partir de nossa análise dessa obra, identificamos que o autor pretende apresentar o método fundamental de planejamento e para isso, parte de uma noção de **planejamento** como “sinônimo de preparar bem a ação, somado a acompanhá-la para confirmar ou corrigir o decidido, e somado ainda a revisá-la e a criticar a preparação

³³ Francisco Whitaker Ferreira (1931-atualmente), formado em arquitetura e urbanismo em 1957, atuou como pesquisador do Instituto SAGMACS, participou do gabinete de planejamento do Governo do Estado de São Paulo (Governo Carvalho Pinto) e foi diretor de planejamento da reforma agrária no Governo João Goulart. Com o golpe militar de 1964 ainda atuou um tempo junto a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), mas em 1966 foi obrigado a se exilar, com esposa e filhos. Viveu na França e no Chile, trabalhou para a Unesco e a Cepal. Este livro foi publicado enquanto estava no exílio. Retorna ao Brasil em 1982, participa da fundação do Partido dos Trabalhadores, do qual se desfilia em 2006. É um dos fundadores do Fórum Social Mundial (FSM), fez parte do conselho consultivo do *Wikileaks* e foi sócio-fundador da Transparência Brasil.

feita, depois da ação terminada” (FERREIRA, 1979, p. 19). Partindo desse conceito o autor detalha e desenvolve o método e ao final desse itinerário retorna a noção, agora de forma mais enriquecida. Em síntese, o planejamento é uma prática processual que funciona de forma dialética e por aproximações sucessivas; sempre atenta ao movimento da realidade e ao jogo de forças nela atuantes. Parece-nos claro que essa prática ao questionar os objetivos de ação, no limite, põe em descoberto se essas decisões e ações atendem ao coletivo (as maiorias) ou se estão subordinadas aos interesses dominantes, das minorias no e com o poder.

Assim, para ele, existe uma diferença entre planejamento e planificação, diferença que o faz avançar em relação a todos os autores até agora analisados. Na primeira acepção temos o planejamento parcial, especializado e mistificado que se dá no seio do capitalismo. É parcial, pois só é indicativo, não confere uma orientação global para a vida econômica e social da coletividade. É especializado, pois instala uma separação entre os que planejam e os que são planejados, prefere um planejamento setorial a um planejamento global, e no fundo não só preserva como emula os interesses da classe dominante. É mistificado, pois na medida em que se elaboram os planos, independentemente deles, se vão tomando as reais decisões. Entendemos que em relação a essas características do planejamento, o autor tem em vista, sobretudo, a experiência brasileira.

Além disso, os objetivos dos planos são formulados como se tudo dependesse apenas do governo, mas sutilmente combina um abstrato “interesse geral” com os interesses particulares. Dessa forma, o que é apresentado como “interesse geral” é a expressão dos interesses particulares, sobretudo da classe dominante, cuja realização é a alardeada como o progresso do país (FERREIRA, 1979). O **Estado**, apresentado também como sinônimo de governo, na perspectiva do autor, é o representante dos interesses da classe dominante e conduz sua atuação nesse sentido. Apresentando-se como defensor do “interesse geral”, evita-se que as tensões sociais se tornem insustentáveis.

Em linhas gerais, o planejamento é uma racionalização parcial da vida produtiva de um país como um todo. Ao não questionar a própria lógica do sistema capitalista,

expressa no enriquecimento de uma minoria em detrimento da exploração do trabalho da maioria, o planejamento se revela uma profunda mistificação³⁴.

Por outro lado, planificação significa “a possibilidade de fixar para toda a atividade econômica um objetivo único: o atendimento real das necessidades efetivas de todos, sem exceções” (FERREIRA, 1979, p. 131). O autor entende que a partir da planificação é que se poderá fixar objetivos comuns a que todos estão realmente interessados em alcançar, mas como ele já afirmou sobre a noção de planejamento, o importante é garantir que a maioria participe efetivamente dessa definição de objetivos, de forma unitária e participada. Entretanto, ele não considera que apenas a planificação centralizada seja a forma de organizar a vida produtiva, é possível combiná-la com formas de autogestão³⁵, proposta cara aos anarquistas.

Ferreira (1979, p. 38) aponta um componente ideológico no tratamento dessa terminologia. No idioma português, segundo ele, o termo planificação tem sido reservado a um “planejamento mau-caráter”, aquele dos países socialistas. Enquanto o termo planejamento é reservado ao “planejamento democrático” dos países capitalistas. Ele ironiza que o mesmo não pode ser feito no idioma francês (*planification*) e no idioma inglês (*planning*), no qual só existe um termo.

O autor explicita que em face da realidade determinada da qual fazemos parte (capitalista), somos impelidos a tomar uma posição e agir no contexto das duas tendências principais que disputam a hegemonia. Segundo ele, as “chances de obter que uma mudança se faça efetivamente depende de saber se aliar adequadamente e de que o tipo de mudança almejada se situe dentro das tendências efetivas da relação de forças em presença” (FERREIRA, 1979, p. 143). A mudança está no campo da política, mais precisamente no campo da “luta política” (p. 143), identificando-se com as concepções de Pereira (1978).

Tal concepção se explicita na história do planejamento. Apesar de afirmar, que fazer planos se confunde com a capacidade de pensar antes de agir dos homens, desde tempos imemoriais, o autor deixa claro que foi com o desenvolvimento capitalista que essa preocupação ingressou na economia. Inicialmente como forma de aperfeiçoar a

³⁴ Não é mera coincidência, Campos (1954) defender a necessidade de uma “mística do desenvolvimento” (p. 53), na qual sejam aceitos os sacrifícios inerentes a qualquer esforço de aceleração da formação de capital (desenvolvimento).

³⁵ Harvey (2009, p. 66) afirma que as propostas atuais de alternativas ao comunismo buscam escapar ao controle social e planejamento sistemático que caracterizam a experiência de socialismo real e propõe formas de organização social coletiva e em rede. No entanto, este autor ressalva que a China não abandonou tal forma de planejamento e tem dado mostras de relativo sucesso.

capacidade das empresas na exploração de seus espaços de negócios; e com a crescente industrialização o planejamento é incorporado como forma de aumentar a produtividade (isto é, a exploração da força de trabalho), o menor custo de produção possível e o escoamento dos produtos, elementos que integram a chamada “organização racional do trabalho”³⁶ (FERREIRA, 1979, p. 28).

Configura-se um planejamento a serviço do aumento da lucratividade da empresa capitalista. Nesse sentido foram criados a análise de custos, sistemas sofisticados de contabilidade, fluxos de caixa, reservas para investimentos e amortização de empréstimos, etc. Na medida em que a tendência de concentração do capitalismo impelia à formação de grandes empresas monopolísticas e transnacionais, a ausência de planejamento passou a ser um sinal de suicídio.

No entanto, fora das empresas, no nível social geral, exigia-se o sistema de livre concorrência. Assim, se por um lado, a busca pelo lucro era vital para a sobrevivência e crescimento das empresas, por outro, o pagamento aos trabalhadores de salários deveria se regular pela oferta e procura de mão-de-obra e não pelo valor que eles realmente produziam – expressão da própria irracionalidade do sistema.

A acumulação de riqueza nas mãos de poucos e o aumento significativo da miséria da maioria, levou os explorados a contestarem tal quadro e a propor que a racionalização existente ao nível das empresas pudesse ser expandida ao nível social mais geral. Tal racionalidade iria garantir o atendimento das necessidades individuais e coletivas, não somente os interesses de acumulação das empresas. Isso implicaria em terminar com os privilégios da minoria exploradora que se beneficiava do sistema vigente, bem como, na cessão do poder político às maiorias exploradas para efetivar essa transformação.

A ideia dessa racionalização foi duramente questionada, por ser uma forma de cercear a liberdade da iniciativa privada (os liberais em tela), especialmente nos países capitalistas centrais. No entanto, com a revolução na Rússia³⁷ ela teve sua primeira experiência concreta de implementação, se realizou a coletivização da maior parte dos bens de produção e o planejar de toda a atividade econômica do país. Segundo Ferreira

³⁶ A esse respeito consultar as ideias de Frederik Winslow Taylor (1856-1915). Muitas propostas modernas em administração que circulam atualmente têm seu antecedente inspirador no livro desse autor sobre administração científica. Cf. Taylor (1990).

³⁷ É importante lembrar que o contexto de adoção de um “planejamento estatal racionalizado” se caracterizava pela mobilização em torno da Segunda Guerra Mundial, o que levou a inúmeras confusões entre práticas ideológicas e intelectuais, como por exemplo, “Lênin louvar a tecnologia de produção taylorista e fordista enquanto os sindicatos da Europa Ocidental a recusavam” (HARVEY, 1992, p. 123).

(1979, p. 33), o exemplo russo se tornou “inquietante” e foi seguido por outras revoluções similares ao redor do mundo.

Os defensores da “livre iniciativa privada” passaram a afirmar que os russos eram os grandes inimigos da civilização ocidental com sua *planificação*. No entanto, eles continuaram a aperfeiçoar seu sistema, aprendendo com a prática e conseguiram elevar os níveis de vida de forma generalizada. Do lado dos países capitalistas, foi a crise de 1929 que balançou essas certezas da livre iniciativa e exigiu que os governos interferissem mais do que estavam interferindo na economia, em nome do bem estar geral e do pleno emprego. Um planejamento que colhia o que tinha de positivo na experiência soviética, combinando, a expansão da propriedade “coletiva” (pertencente ao Estado), com a expansão da propriedade privada.

Ferreira (1979, p. 37) adverte:

Mas na verdade não se foi assim tão longe. A concessão dos donos dos Estados capitalistas às teses dos “socializantes” ainda pôde ser feita com muita habilidade que caracteriza quem está sendo empurrado sempre mas continua dominando e busca de qualquer maneira salvar a própria pele. Se tornava evidentemente cada vez mais necessário pelo menos fazer sempre “projetos”, “programar” (para evitar a palavra feia planejar), inclusive, por exemplo, no caso da América Latina, em plena e feliz “aliança para o progresso”³⁸. Para racionalizar o uso dos recursos, dar-lhe rentabilidade máxima, garantir a realização dos objetivos visados. Mas era essencial que não fosse o planejamento mau-caráter, imperativo, massudo, de cima para baixo, autoritário, cerceador de liberdades, daqueles famosos países inimigos. E sim o planejamento bom menino, somente setorial e assim mesmo só daquilo que fosse atividade direta de governo, conservando-se porém sempre esvoaçante, sutil, indicativo, sugestivo, indutivo (até mais) em tudo que dissesse respeito à deus gorda e sorridente, D. Iniciativa Privada.

Parece-nos que o planejamento introduzido no sistema capitalista, como bem adverte Ferreira (1979) não ameaça nem de longe o próprio sistema. É um planejamento funcional a ele. O planejamento “bom menino” e não o planejamento “mau-caráter” como a *planificação* dos russos. Existe uma diferença essencial entre planejar o **desenvolvimento** do país como um todo tendo em vista o interesse coletivo³⁹ (planificação) e planejar o desenvolvimento respondendo por apenas uma parte das

³⁸ Falamos anteriormente que a Aliança para o Progresso foi um dos instrumentos utilizado pelo governo dos Estados Unidos para conter a ameaça comunista ou castrista (referência a Fidel Castro e a Cuba) por intermédio de programas de assistência técnica e financeira, com especial atenção ao Nordeste brasileiro, com o objetivo de “criar ilhas de sanidade” àquela ameaça. Durante nossa graduação mantivemos contato com o trabalho de Pereira (2005) que em 2011 foi publicado como livro. A partir de ampla pesquisa em documentação inédita sobre o período, obtida junto ao Departamento de Estado dos EUA, ele comprova o envolvimento direto do governo estadunidense no golpe militar de 1964.

³⁹ Ressalte-se que *interesse coletivo* em Ferreira (1979) não é equivalente a *interesse público* em Friedmann (1959). O primeiro equivale a um interesse construído coletivamente pelo maior número de pessoas, especialmente os mais implicados com a ação. O segundo é uma intuição do planejador acerca do que é melhor para determinada coletividade.

decisões e da atividade econômica, subservientes aos interesses da classe capitalista (planejamento). Na nossa percepção, desenvolvimento na perspectiva do planejamento capitalista implica na manutenção das contradições fundamentais do sistema, com pequenas concessões as maiorias excluídas. E o desenvolvimento na perspectiva da planificação é uma proposição por ser concretizada, “superando a tentação de facilidade e pretensão de transformar os homens em carneiros ou autômatos bem nutridos” (FERREIRA, 1979, p. 40).

Entre essas concessões temos a **educação** que emerge como uma das formas utilizadas pelo Estado para atenuar as tensões sociais, “reduzir as desigualdades entre grupos sociais, entre regiões [e atender] às necessidades elementares do povo” (FERREIRA, 1979, p. 35). A partir da análise aqui desenvolvida, compreendemos que para Ferreira (1979) a interferência do Estado termina por “criar novas oportunidades de negócios, dinamizar a atividade econômica, abrir frentes de investimento” (p. 35) aos setores das classes dominantes que se beneficiam dessa atuação. Deprendemos, portanto, que os investimentos em educação terminam por se constituir como potenciais negócios e lucros para o empresariado. O autor se distancia das visões redentoras sobre a função da educação no planejamento e no desenvolvimento, liderados pelo Estado capitalista, existentes em praticamente todos os autores, excetuando-se Friedmann (1959) e Pereira (1978).

Identificamos ainda que a educação aparece também noutro sentido na obra de Ferreira (1979), se confunde com o próprio conceito de planificação. A planificação em si, aquela por ser concretizada, utópica de certa forma, é um ato educativo. A sua concretização implicaria na construção de “imensa escola nacional de formação permanente, solidariedade e cor-responsabilidade em torno do que se precisa fazer para viver” (FERREIRA, 1979, p. 155). Nessa planificação como ato educativo, “técnicos” e “sabidos” serviriam ao povo em geral com seus conhecimentos e participariam como “povo” desse processo. Seria, portanto, a superação das diferenças de classe, das dicotomias elites dirigentes versus povo, senhores versus escravos, do Estado centralizador.

Fica evidenciada que a fundamentação teórico-filosófica do autor é o materialismo histórico-dialético. Demonstrada principalmente pela articulação no seu texto de categorias como: totalidade; dinamicidade e complexidade do real; dialética dominantes-dominados; ideologia; hegemonia, dentre outras. Não só pela presença de

tais categorias, mas como dissemos, de sua articulação no texto para compreensão da realidade capitalista.

Resumidamente, o planejamento “sim e não”⁴⁰ de Ferreira (1979) é uma prática processual que funciona de forma dialética sempre atenta a dinâmica da realidade. Enquanto planificação significaria direcionar toda a atividade econômica para o atendimento das necessidades efetivas de todos. O Estado é o representante dos interesses das classes dominantes e se apresenta como defensor do “interesse geral”. A atuação do Estado no campo do desenvolvimento representa a manutenção das contradições fundamentais do sistema capitalista, fazendo pequenas concessões para que as tensões não atinjam um ponto incontrolável. Entre essas concessões, temos a educação, como forma de reduzir as desigualdades, sendo apropriada economicamente pela classe dominante. Noutro sentido, a educação é uma consequência do próprio ato de planificação, convergindo para a formação de uma escola nacional em que todos colaboram.

1.1.3 O planejamento como racionalidade tecnopolítica

Enquanto na subseção anterior o planejamento é desmistificado enquanto técnica neutra e apresentado como instrumento de controle a serviço do capital, nesta subseção temos uma reinterpretação do planejamento que repõe sua mistificação, não só enquanto técnica, mas também como política.

A partir do final dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980, existe certo arrefecimento na literatura atinente ao planejamento, a principal novidade é a crítica elaborada por **Matus (1996)**⁴¹, última de nossa análise, originalmente publicada em 1989. Similarmente ao trabalho de Friedmann (1959), os livros de Matus eram utilizados em cursos de capacitação e consultorias que ministrava em vários países e, no

⁴⁰ Título do seu livro, vide Referências.

⁴¹ Carlos Matus Romo (1931-1998), economista, foi Ministro da Economia e presidente do Banco Central do Chile na Presidência de Salvador Allende (1970-1973). Com o golpe de Estado perpetrado por Augusto Pinochet, foi preso em 1973 e libertado em 1975, partindo para o exílio na Venezuela. Em 1988 cria a Fundação Altadir para divulgar seu Método de Planejamento Estratégico Situacional (PES). Atua, desde então, em inúmeras consultorias, especialmente no Brasil, junto a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e algumas prefeituras conquistadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), após a redemocratização de 1988. Um trabalho importante pelo mapeamento das obras de Carlos Matus é a dissertação de Carazzato (2000). No entanto, essa autora não aprofunda suas críticas ao trabalho desse autor, especialmente no que diz respeito ao ecletismo teórico-filosófico que o caracteriza. Entendemos que isso ocorreu por tal perspectiva não ter sido objetivo de sua pesquisa.

Brasil tiveram significativa recepção. Em princípio, Friedmann (1959) representaria o planejamento tradicional que Matus (1996) critica e pretende superar.

O autor afirma que seu livro propõe uma mudança de paradigma em dois níveis: 1) rejeita o planejamento tradicional, tecnocrático e economicista, substituído pelo Planejamento Estratégico Situacional (PES), fundamentado na *razão tecnopolítica*⁴² e 2) o PES não é um método de planejamento, mas um método de governo, a serviço de um líder inteligente e insatisfeito com os resultados obtidos no âmbito do regime democrático (MATUS, 1996, p. 5). Assim, o planejamento substitui a própria política, passa a ser a tecnopolítica.

O autor se propõe elaborar um trabalho para uso dos políticos. Na dedicatória que faz ao “Excelentíssimo *Señor* Presidente”, o qual supõe-se ser Salvador Allende, pois não está explícito, ele afirma: “O senhor, *Señor* Presidente, não pôde preparar-se para governar como o Príncipe do Renascimento” (MATUS, 1996, p. 12). A perspectiva não-declarada do livro é ser um novo *Príncipe* de Maquiavel, porém mais moderno⁴³. Para ele o método PES se inscreve no campo ainda incipiente do *planejamento estratégico público*, diferente do *planejamento tradicional* e do *planejamento estratégico corporativo*⁴⁴.

A noção de **planejamento** em Matus (1996) refere-se ao cálculo que precede e preside a ação, uma mediação entre o conhecimento e ação, cuja característica essencial é o conceito de *situação*, isto é, toda explicação da realidade não independente de *quem* explica, *para quem* explica, *a partir de qual* posição explica e *em face de quais* outros explica. O cálculo situacional considera o horizonte temporal, a sistematicidade e as diversas dimensões da realidade para fundamentar a tomada de decisão de um ator social. Esse cálculo situacional, articulado e sistemático é o que ele denomina como *planejamento*.

⁴² A razão tecnopolítica parece-nos uma tentativa de constituir a *política científica*, a condução da sociedade que utilizaria a política instrumentalizada pela técnica. Esse termo é empregado por Pereira (1978). Entretanto ele afirma não ser possível uma política científica, ainda que exista uma ciência da política. Parece-nos uma atualização da “ditadura positiva” de Comte (1983).

⁴³ Essa perspectiva do planejamento constituir-se como próprio método do governo revela uma intencionalidade do autor em ser o conselheiro do Príncipe ou nos seus próprios termos de ser a segunda pessoa do líder político inteligente. Trigueiro Mendes (2000) ao analisar a situação do planejamento na gestão Castello Branco (início da Ditadura Militar de 1964) afirma que essa perspectiva implicaria em elevar o titular do Ministério do Planejamento “quase automaticamente à condição de Primeiro-Ministro de fato” (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 60).

⁴⁴ O planejamento estratégico corporativo ou planejamento estratégico empresarial é uma espécie de *prática teorizada*, utilizam-se de vários exemplos e experiências de empresas bem sucedidas ou mal sucedidas, sistematizando-as e generalizando-as. O livro de Thompson Jr & Strickland III (2002) é um compêndio bem amplo desse tipo de planejamento.

O planejamento é o principal componente da capacidade de governo (capacidade de direção do ator e de sua equipe para conduzir o processo social), que juntamente com a governabilidade (relação entre as variáveis que um ator controla e as que não controla no processo de governo) e o projeto de governo (conteúdo propositivo dos projetos de ação de um ator) formam o *triângulo de governo*. O governante com sua equipe devem controlar o aparelho de Estado e a relação entre esse aparelho e as demandas da sociedade, por intermédio de um projeto de governo que expresse a negociação entre atores sociais divergentes, mas potencialmente cooperantes.

Contrariamente aos autores analisados, para Matus (1996) o planejamento não está vinculado ao **desenvolvimento**, mas a uma forma de garantir ou contribuir para o sucesso do governante individualmente, qualquer que seja o espaço onde ele governe. Na verdade, para o autor, limitar-se ao econômico e a seus agentes é um dos equívocos dos modelos precedentes de planejamento. Estes modelos privilegiaram exclusivamente o cálculo econômico, esquecendo-se do cálculo político.

Governo para Matus (1996) tem um sentido especial. Ele defende que todos podem planejar, todas as forças sociais e as pessoas podem fazê-lo a partir de qualquer situação favorável ou adversa. Portanto, governo e planejamento não são exclusivos do Estado, mas de qualquer *ator social*, dentre eles, o Estado. O PES, demanda a construção de um sistema de direção estratégica do governo constituído por dez sistemas, entre eles, o próprio planejamento estratégico. Portanto, o planejamento em Matus (1996) realmente não é apenas um método de planejar em si, mas fundamentalmente um método de governar, demanda toda uma reestruturação e reorganização do Estado e do governo.

Entendemos que o **Estado** na concepção de Matus (1996) assume seu conteúdo e personalidade pela ação do governante que implementará seu plano, sempre tendo em vista existirem dois tipos de forças com as quais terá que lidar: os que irão apoiá-lo e os que se opõem a ele. O raciocínio, a nosso ver, é dual: ou comigo ou contra mim. O autor não discute se esse governante representa uma classe social específica, não utiliza esse conceito. A visão que possui do Estado é instrumental e pragmática, ele será o que governante conseguir imprimir pela sua ação governamental, na qual poderá ser bem sucedida se seguir os conselhos do seu livro. O Estado aparece esvaziado dos interesses de quaisquer classes sociais, lembrando o conceito weberiano de “aparelho sem conteúdo inerente” (PEREIRA, 1978, p. 33).

Nesse contexto, a gestão do governo no método PES é formada por três balanços: 1) o balanço de gestão política, 2) o balanço macroeconômico e 3) o balanço de intercâmbio de problemas específicos. O objetivo de todo o governo é manter o balanço geral desses três, equilibrado e com saldo final positivo. Essa noção de política está muito próxima da de Friedmann (1959), para quem a política é o processo de ajustamento entre as demandas da sociedade e a disponibilidade de recursos. Matus (1996) substitui essa dualidade demanda-recursos por uma tríplice relação entre demandas políticas, manejo econômico e enfrentamento de problemas específicos valorizados pela população. A política é um “intercâmbio entre o governante e a população, e esse intercâmbio deve ser mantido sempre em equilíbrio; [...] isto é, a população deve estar em dívida para com o governante, nunca o contrário” (MATUS, 1996, p. 39). A política, portanto, é uma “competição entre valores equivalentes” como supõe Weber (PEREIRA, 1978, p. 33).

A implementação do conceito de planejamento, segundo Matus (1996) deve ter como ponto central os problemas. O método PES processa *tecnopoliticamente* os problemas “declarados prioritários por um ator no jogo político em que participa” (MATUS, 1996, p. 209). O planejamento é constituído por quatro momentos:

- a) o *momento explicativo*, no qual se identificam e selecionam problemas, descrevendo-os e analisando suas causas, e identificam-se os *nós críticos* causais, que devem ser enfrentados para que se atinjam as metas;
- b) o *momento normativo-prescritivo*, no qual são formulados planos de ação, prevendo diversas circunstâncias fora do controle do governante, elaborando cenários para levar em conta essa incerteza e identificando possíveis surpresas que deverão ser respondidas por meio dos planos de emergência. Nesse momento é que se esclarece a factibilidade técnica e econômica das metas do plano nos diferentes cenários considerados;
- c) o *momento estratégico*, que identifica os atores interessados, positiva ou negativamente, no problema, que explora a viabilidade política do plano e propõe estratégias para superar as restrições políticas por meio de um processo de construção da viabilidade; e
- d) o *momento tático-operacional* que no dia-a-dia filtra, processos e pressiona para a execução do plano em uma batalha constante contra todos os casos de urgência, contra a rotina e a improvisação. É aqui que se estabelece, ou se trava, a mediação entre o conhecimento produzido pelo plano e ação que transforma a realidade a cada dia. Nesse momento é que se estabelecem os pré-requisitos de organização exigidos pelo predomínio do plano sobre a improvisação (MATUS, 1996, p. 209).

Assim, a elaboração de um plano por problemas, na perspectiva de Matus (1996) implica pela passagem desses quatro momentos. Dessa forma, para cada problema são identificadas suas causas, definidas metas e meios de ação e uma estratégia para atacar as causas e alcançar as metas. A seleção dos problemas pode ser mediada por um

protocolo com nove critérios, entre outros: valor político do problema e o tempo de maturação dos resultados (MATUS, 1996).

Os postulados do método PES são os seguintes: 1) o sujeito que planeja está incluído no “objeto planejado” e esse inclui outros sujeitos que também planejam; 2) há várias explicações da realidade e todas estão condicionadas pela inserção particular de cada ator na mesma realidade, não existe o diagnóstico único, nem a verdade objetiva, mas apenas a *explicação situacional* na qual cada sujeito explica a realidade a partir da sua posição particular; 3) o ator que planeja relaciona-se com as coisas e outros atores, que podem ser *adversários* ou *aliados*; 4) o planejamento inclui o problema de vencer ou minar a resistência dos outros aos planos que não sejam os seus, não pode ser confundido com o *deve ser*, mas engloba o *pode ser* e *vontade de fazer*; 5) a realidade é impregnada de forte incerteza *maldefinida* e se enfrentam *problemas quase-estruturados*; 6) qualquer força social luta por objetivos próprios e está capacitada a planejar, existem vários planos em competição ou em conflito e o final está aberto a inúmeras possibilidades.

Compreendemos que a noção de planejamento estabelecida implica numa *relativização* das posições dos atores sociais, ou seja, todos oferecem uma explicação fundamentada e objetiva da realidade, disputando com os demais. Todos são obrigados a um *cálculo interativo*, o qual consiste basicamente em que o adversário manda em nós, assim como nós mandamos nele, o que é eficaz para mim depende do plano dele, assim como a eficácia de suas ações depende do meu plano para enfrentá-lo (MATUS, 1996).

A realidade é entendida como produção social, como criação do homem, cujo processo é um *jogo competitivo entre desiguais*. Entendemos tratar-se duma versão deformada da luta de classes, sem as classes sociais. O homem enquanto ator social que se expressa mediante organizações ou indivíduos na luta para alcançar seus objetivos. O jogo está “sujeito a regras que, por serem historicamente cumulativas, ao mesmo tempo em que impedem o caos do processo, regulam as vantagens adquiridas por uns em detrimentos de outros” (MATUS, 1996, p. 143).

As regras fundantes que vigoram antes do jogo começar são as *genoestruturas*. Os jogadores que em parte são e em parte têm capacidades acumuladas de direção e de produção são as *fenoeestruturas*; os fatos, os eventos, as ações e os elementos constituem os *fluxos da produção social*. As genoestruturas são estáveis e mantidas por atores sociais mais fortes interessados em manter e defendê-las, pois estão satisfeitos com elas.

Os atores sociais que desejam mudar as regras do jogo identificam que seus problemas estão relacionados justamente a vigência dessas regras.

Segundo Matus (1996) o ator social tem quatro opções no *jogo social*: a) competir sincronicamente (aceitando as regras); b) competir diacronicamente (aceita as regras, mas busca fazer acumulações para deteriorar os adversários); c) revolucionar ou reformar o jogo (aceita as regras só inicialmente, buscando acumulações até poder mudar as regras) e d) enfrentar o jogo (não aceito as regras e combato fora do jogo). Parece-nos a versão de Matus (1996) para a luta de classes, sem luta (jogo) e sem classes (atores). Entendemos que em última instância, a realidade nada mais é que um grande teatro na percepção do autor.

A ideia de jogo social, comparando-o ora com o jogo de xadrez, com o jogo de damas ou o monopólio é bastante cara aos filósofos da linguagem e aos estruturalistas, expressa, em síntese, a força das estruturas, das regras do jogo, sobre os indivíduos e a possibilidade de mudanças. Como adverte Saviani (2005) essas concepções teóricas longe de representarem apenas uma perspectiva gnosiológica, também explicitam posicionamentos ideológicos. Negam-se a questionar os fundamentos da realidade atual e caem em um profundo solipsismo, o qual reduz a realidade ao próprio pensamento, a linguagem, a uma fórmula, etc. O próprio Matus (1996) se nega a discutir a crise das ideologias, considerando-se incapaz para tal debate, se propõe tratar do adjetivo (ciência e técnica do governo), e não do substantivo (crise das ideologias).

A história do planejamento de Matus (1996) se dobra a sua divisão entre o planejamento tradicional (cuja origem situa nos anos 1950, mas não diz em que local) e o planejamento estratégico situacional. No primeiro, abrange tudo que veio antes; e no segundo, o potencial do que veio depois, enquanto superação do primeiro. É perceptível a ausência de historicidade em toda a obra, para utilizar termos da filosofia da linguagem, ele opera no eixo sincrônico e praticamente ignora o diacrônico. Fica claro que a realidade de onde extrai e para onde destina suas conclusões é a América Latina.

É importante destacar as considerações do autor sobre a relação com a democracia e o mercado. Matus (1996) apresenta dois argumentos no que diz respeito a relação entre planejamento e democracia: o argumento democrático e o argumento autoritário.

O argumento democrático ressalta que o planejamento é uma das maiores conquistas libertárias do homem. Instrumento para construção do futuro e enfrentamento da força dos fatos, sobretudo por que: a) ele pode ser uma ferramenta

para a liberdade ou para a opressão, dependendo do regime que o emprega; b) o método PES propõe um sistema descentralizado, comunicativo e participativo para combater a inclinação autoritária dos planejadores; c) o planejamento normativo é mais próprio do Estado, enquanto o planejamento situacional é uma ferramenta de todas as forças sociais, a serviço da criação de espaços de liberdade de ação dessas forças; e d) o caráter democrático ou não-democrático do planejamento é um aspecto externo e localizável no sistema social que o traça, cria e utiliza (MATUS, 1996).

Notamos que Matus (1996) endossa os argumentos de Friedmann (1959) e de Carvalho (1978), destacados anteriormente. Segundo esses argumentos, o planejamento serve a qualquer senhor e o determinante de sua condução não está nele em si, mas no regime político ou no sistema social em que está inserido. Aqui existe uma contradição importante, pois Matus (1996) propõe que o método PES esteja a serviço de qualquer *liderança política inteligente*, porém a metodologia participativa e comunicativa teria dificuldades para sua implementação em um regime ditatorial. Entendemos que escapa dessa questão afirmando que se o método PES for aplicado em um sistema democrático funcionará razoavelmente e reforçará a capacidade individual de decidir. Percebemos em nossa análise que o autor demonstra um forte traço idealista ao imaginar que a democracia no sistema capitalista não tenha limitações significativas a tal participação efetiva ou ao atribuir um caráter essencialmente bom ao planejamento.

Já o argumento autoritário aponta o planejamento como sinônimo de estatismo e de controles opressivos, pois: a) cria um desequilíbrio em favor do estrato político-burocrático dirigente; b) o mercado resolve os problemas econômicos melhor que qualquer plano, o papel do Estado é fazer funcionar bem o mercado; c) quanto mais sofisticado e eficaz maior o risco de manipular a população e d) se baseia no centralismo que é autoritário (MATUS, 1996).

Segundo o autor, o argumento autoritário contrário ao planejamento adota como pressupostos que existe uma solidez da democracia na qual se planeja, o planejamento tem um cunho autoritário em si mesmo, existe um perigo de desequilíbrio entre os atores que planejam e a ineficácia do planejamento frente ao mercado.

Deste modo, como boa parte dos autores até agora analisados, Matus (1996) se abstém do estudo do planejamento socialista e centra sua análise nas relações entre o mercado e o planejamento econômico no âmbito do sistema capitalista. Sua conceituação de mercado é similar a de Friedman (1980), arrolado nas suas referências bibliográficas, segundo o qual o mercado é um sistema de votações. Existem indivíduos

que votam pela produção de bens e serviços e ao mesmo tempo, esses indivíduos, enquanto produtores de trabalho são votados por outros que demandam esses recursos.

Matus (1996) chama isso de *relação mercantil* e acrescenta o conceito de *relação situacional*, que leva em consideração as relações sociais expressas no mercado, ignoradas no conceito de Friedman (1980). A relação mercantil, segundo o autor, expressaria a dimensão democrática do mercado e a relação situacional, a realidade de concentração de poder, os conhecimentos, a propriedade e as rendas. Levando em consideração essas duas relações, ele aceita que o mercado cumpre três funções: a) igualar a produção com a demanda, a preços flexíveis; b) produzir uma distribuição da renda entre os votantes e c) estimular a divisão do trabalho (MATUS, 1996).

É claro que essa conceituação de mercado abstrai toda a contribuição da crítica da economia política marxiana e adota os parâmetros da economia neoclássica, sobretudo de Adam Smith, re-atualizados pelo liberalismo de Friedman (1984). Sendo assim, o planejamento não se opõe ao mercado, “pode e deve fazer um uso eficiente do sistema de votações que se expressa no mecanismo de preços” (MATUS, 1996, p. 189).

Em face disso, o planejamento deve atuar para: 1) corrigir os efeitos das desigualdades que afastam as *necessidades* das *demandas*; 2) corrigir a deficiência dos mecanismos de preços em dar sinais adequados para os problemas potenciais; 3) promover a regulação macroeconômica do sistema, a fim de alcançar um ritmo de crescimento adequado e um emprego racional dos recursos mais escassos; 4) por uma necessidade política de atingir graus razoáveis de democracia econômica e social. Entretanto, o governante deve buscar “soluções satisfatórias que reconheçam a continuidade dos problemas sociais ao longo do tempo” (MATUS, 1996, p. 69). O autor reconhece que são inelimináveis, apenas temporariamente resolvíveis. Trata-se de uma capitulação.

A **educação** responde a essa necessidade política de democratização e aparece em dois sentidos no trabalho de Matus (1996). No primeiro é apresentada como a origem de todas as desigualdades. Ele se utiliza da metáfora dos anjos para falar sobre quais deveriam ser os passos do governante na *via crucis* do governo. Oito anjos falam. O quinto anjo é que nos interessa: “O anjo do livro proclama: *Primeiro a educação, tudo depende do investimento em saber, é daí que provêm todas as desigualdades*” (MATUS, 1996, p. 91). Como se depreende da argumentação e análise até aqui empreendida, a educação é uma das formas que o governante se utiliza para alcançar os graus razoáveis de democracia econômica e social aludidos. Todas as desigualdades

surgem dela e por ela se poderia eliminá-las. É a mesma visão de teóricos como Lewis (1954) e Tinbergen (1964).

A forma de tratar a educação implica em problematizá-la. Matus (1996, p. 214) cita um exemplo: a baixa qualidade e cobertura dos serviços de educação. Conforme sua metodologia de seleção de problemas, esse problema possui um alto valor político, pode ser maturado dentro do período de governo, implica na mobilização de recursos econômicos e organizativos, com alto grau de governabilidade. Adiar o enfrentamento desse problema tem um custo de adiamento médio para o governante. Entretanto, sua resolução, tem impacto equilibrante no sistema social e é positivo para o balanço político do governo.

O segundo sentido da educação em Matus (1996) é a necessidade de desenvolver o *capital intelectual* da equipe de governo e de futuros líderes. Segundo o autor, criar a *capacidade de governo* exige investimento na formação dos dirigentes, formação que possibilitará o domínio da *tecnopolítica*, capacidade de criar ou adaptar técnicas de governo e planejamento à “complexidade do sistema social governado” (MATUS, 1996, p. 194). Essa formação deve ser desenvolvida em escolas, responsáveis pela formação da “*camada tecnopolítica* das organizações e da sociedade” (MATUS, 1996, 194). Compreendemos que esse segundo sentido lembra as formulações de Tinbergen (1964) e Carvalho (1978) destacando a necessidade de preparo educacional para o desenvolvimento do planejamento.

Assim, Matus (1996) adere a um reformismo a maneira de Lewis (1954). Ignora os problemas estruturais do sistema, em favor do planejamento como mecanismo corretor das distorções do mercado. O planejamento interferiria na relação mercantil (subsídios, controle de preços, câmbio, impostos, etc), no peso atribuído às votações dos indivíduos (tributação direta, política de salários, distribuição da propriedade, democratização do poder etc) e na capacidade de produção (políticas de produção). O Estado, caracterizado pela relação entre planejamento e mercado descrita por Matus (1996) é um Estado keynesiano.

Apesar de o método PES ser apresentado como inovador em muitos aspectos, no essencial, não altera a função que o planejamento pode ocupar no sistema capitalista. Continua um elemento de correção das distorções inerentes ao próprio sistema. Nada além. Ainda é um planejamento a serviço do capital.

A fundamentação teórico-filosófica é difícil de precisar. No entanto, podemos identificar que ela repousa sobre um pano de fundo pós-moderno, no sentido de aceitar

que existe uma crise de ideologias e que não existe, mas uma explicação dominante da realidade, mas inúmeras. Aqui ele se identifica com Lyotard (2000). Em linhas gerais, prevalece um *ecletismo* que incorpora elementos da filosofia da linguagem, do positivismo lógico, da cibernética, da teoria dos sistemas, da hermenêutica, da biologia, dentre outros. Todos esses elementos são dobrados pelo engenho do autor e postos a serviço do que ele chama de ciência e técnica de governar.

O autor usa indistintamente sujeito social, ator social e jogador social. O conceito de *ator social* é o mais utilizado ao longo da obra. Aqui ele se aproxima da senda aberta por Goffman (1996) no que tange a considerar a realidade como uma representação, o mundo como um teatro, no qual cada um desempenha um papel nos limites do texto. Observamos que tal concepção implica entender a realidade como algo praticamente impossível de mudar, pois estamos sempre submetidos as regras do jogo, ao papel que desempenhamos. Tanto que Matus (1996) trata quase indistintamente reforma e revolução, colocando como última opção para o ator social enfrentar o jogo. No entanto, esse enfrentamento criará outro jogo, em um círculo eterno.

Sinteticamente, o planejamento estratégico-situacional de Matus (1996) é um cálculo que precede e preside a ação do governante, representa uma mediação entre conhecimento e ação. Não está vinculado ao conceito de desenvolvimento. O Estado aparece esvaziado de interesses de classe, assume conteúdo pela ação do governante de turno, o qual atua na realidade como ator agindo no jogo social, sua ação deve sempre partir de problemas do sistema social governado e objetivar o sucesso de seu projeto de governo e possivelmente a permanência/continuidade no poder. A educação ingressa na preocupação do governante em dois sentidos principais. Primeiro como a raiz de todas as desigualdades, problema cujo investimento em saber poderá superar. Segundo como capital intelectual, necessidade de desenvolver o capital intelectual da equipe de governo e formar futuras lideranças.

1.2 Para além da dualidade matusiana: as concepções de planejamento público em face do modo de produção capitalista e do papel atribuído à educação

Nesta subseção apresentamos nossa crítica a classificação de Matus (1996) e propomos uma forma alternativa de organizar as teorias analisadas na subseção anterior. Advertimos que dentre os autores analisados, apenas Matus (1996) propõe uma

classificação das teorias do planejamento público, classificação essa que entendemos ser insuficiente em face da diversidade teórica identificada nesta pesquisa.

Nesse sentido, dividimos a presente seção em duas partes principais: 1.2.1 O planejamento público entre reformistas e progressistas: neutralidade e desmistificação e 1.2.2 A educação entre igualitaristas e concessionistas: milagreiros e desesperançados. Como afirmamos na Introdução, Matus (1996) divide as teorias do planejamento público em dois grandes grupos: as ligadas ao planejamento tradicional-normativo e a sua proposta de planejamento estratégico-situacional.

O planejamento tradicional-normativo na existência de um sujeito planejador (o Estado) e uma realidade socioeconômica a ser planejada. O planejamento adota como critério principal o cálculo econômico e este não prevê adversário a sua forma de analisar a realidade e estabelecer objetivos. A verdade do diagnóstico é única e objetiva. A situação final é conhecida e a incerteza é mínima.

O planejamento estratégico-situacional seria uma inversão dessas características. Existem inúmeros sujeitos com capacidade de planejar (o Estado, os atores sociais, as forças sociais, etc) e com diferentes visões da realidade a ser planejada, não há distinção clara entre sujeito e objeto planejado. O planejamento adota como critério principal o cálculo situacional, formulado a partir posição que os sujeitos ocupam no sistema social, demarcando as diversas possibilidades de ação por meio do jogo social. A realidade é entendida de forma dual, existem os aliados do plano que o governante constrói e os adversários desse plano. O sucesso do governante implica em saber lidar com esses componentes pela sua capacidade de governabilidade. Não existe perspectiva de resolver definitivamente os problemas sociais, mas oferecer soluções satisfatórias na conjuntura. Não há verdade objetiva e a incerteza é apenas reduzida, está sempre presente.

A fragilidade da classificação de Matus (1996) está em enquadrar tudo o que não é planejamento estratégico-situacional como planejamento tradicional-normativo. Obrigatoriamente toda a produção teórica que precede sua classificação é considerada como planejamento tradicional. Dessa forma, o autor não possibilita apreender as diferentes concepções existentes em cada teoria quanto ao papel do planejamento, sua relação com o Estado e com o objetivo do desenvolvimento, no seio do qual se inscreve a educação.

Assim sendo, seu conceito de planejamento tradicional-normativo leva a pensar que todos os autores atribuem um caráter inflexível, absoluto e incontestável ao

processo de planejamento. Quando na verdade praticamente todos os autores que o precederam falam do “enorme grau de incerteza no planejamento” (CAMPOS, 1954, p. 39); das “verdades e afirmações absolutas como construções efêmeras da mente humana” (FRIEDMANN, 1959, p. 176); que “o planejamento deve ser flexível” (LEWIS, 1960, p. 171); que “não há garantia total” (TINBERGEN, 1964, p. 89); da necessidade permanente de corrigir “desvios ou distorções” (CARVALHO, 1978, p. 37) e que deve-se agir “o menos improvisadamente possível, o mais planejadamente possível” (FERREIRA, 1979, p. 69).

Além disso, não apreende o Estado como uma entidade disputada pelos interesses de classe, operando majoritariamente no interesse da classe dominante. Seu conceito de planejamento apresenta o Estado como esvaziado de conteúdo, preenchido pelo governante de turno. Não permitindo assim captar as diferentes concepções de Estado.

Ao ignorar o debate sobre o desenvolvimento, não discute as limitações do planejamento em face do modo de produção capitalista. Na verdade ele sequer menciona capitalismo, prefere mercado⁴⁵. O conceito de desenvolvimento é substituído pela ideia de cálculo econômico, quando os autores visaram apresentá-lo como método mais geral aplicável a todas as áreas (FRIEDMANN, 1959; FERREIRA, 1979) ou a área econômica e social (LEWIS, 1960). Todos tem uma visão sobre a política ou o cálculo político, limitadoras (FRIEDMANN, 1959), críticas/esperançosas (PEREIRA, 1978; FERREIRA, 1979) ou tecnocráticas (TINBERGEN, 1964).

Curiosamente, a educação depreendida por nossa análise de Matus (1996) lembra tanto as posições de Lewis (1960) e Tinbergen (1964), quanto as posições de Carvalho (1978), apresentando-a ora como solução para as desigualdades ou como pré-requisito importante para o sucesso do processo de planejamento. No entanto, ela aparece desvinculada da ideia de desenvolvimento.

Em vista disso, evitando a dualidade entre posições economicistas (planejamento tradicional-normativo) ou politicistas (planejamento estratégico-situacional), poderíamos organizar as teorias do planejamento com base em dois critérios: a) o posicionamento em relação ao modo de produção capitalista e b) o papel atribuído à educação na teoria do planejamento.

⁴⁵ A coletânea de Giacomoni & Pagnussat (2006), reedita textos de ambos e os classificam como “fundamentos teóricos do planejamento no âmbito da esfera pública” (p. 9), observe-se que a coletânea é publicada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e é apresentada como um dos principais materiais didáticos para a formação dos servidores públicos federais.

1.2.1 O planejamento público entre reformistas e progressistas: neutralidade e desmistificação

Assim, temos três blocos de concepções de planejamento em relação ao **primeiro critério**, isto é, o posicionamento quanto ao modo de produção capitalista: i. *reformistas tecnicistas não-negadoras do capitalismo*, ii. *reformistas politicistas não-negadora do capitalismo* e iii. *progressistas negadoras do capitalismo*.

Reformistas por que não pretendem ou admitem a necessidade de negação do modo de produção capitalista, mas a implementação de reformas, a utilização do planejamento representa um avanço em relação ao *laissez-faire*, ainda que seja um avanço limitado. Progressistas por compreenderem que não é o planejamento que negará o modo de produção capitalista, mas é pela revolução que isso ocorrerá, momento a partir do qual, o planejamento servirá como instrumento de mediação da transição. Tecnicistas por enfatizarem a dimensão técnica do planejamento, desvinculada das condições objetivas e subjetivas. Politicista por absolutizar a dimensão política, mesmo explicitamente considerando a dimensão técnica.

As **concepções reformistas tecnicistas não-negadoras do capitalismo** são representadas por Campos (1954), Friedmann (1959), Lewis (1960), Tinbergen (1964) e Carvalho (1978). Todos se esforçam por apresentar o planejamento como algo independente do modo de produção, desprovido da mediação política, da revolução socialista. Evitam o termo capitalismo, utilizam eufemismos como economia de mercado, mercado livre ou simplesmente economia. Também se alinham na crítica do *laissez-faire* ou do liberalismo, defendendo o planejamento como uma alternativa mais viável.

O **planejamento** é uma técnica ou um método, um meio racional de estabelecer objetivos para determinada sociedade, técnica que utiliza procedimentos lógicos, sistêmicos, científicos e detalhados para alcançar tais objetivos. O planejamento representa a orientação racional das atividades governamentais em geral e das atividades econômicas em particular.

O planejamento é um meio seguro dos países subdesenvolvidos alcançarem o padrão dos países desenvolvidos, bem como, um meio eficaz desses últimos controlarem os excessos do mercado. O conceito de **desenvolvimento**, portanto, está vinculado ao padrão dos países de capitalismo central. Todos consideram que essa tarefa é de responsabilidade dos planejadores, apresentados como técnicos sem

conotações políticas ou ideológicas, com capacidade de interpretar o interesse público. Apenas Carvalho (1978) defende que deve ocorrer participação da sociedade nesse processo, uma participação controlada, mediada pelos planejadores.

Todos os autores, com exceção de Friedmann (1959) atribuem centralidade ao Estado na condução do planejamento. O **Estado** é apresentado como uma entidade neutra, esvaziada dos interesses das classes sociais, árbitro acima dos indivíduos e grupos, responsável por conduzir a sociedade ao desenvolvimento planejado, controlado. A política é vista com desconfiança e rivalidade, chegam a propor mecanismos que tornem difícil ou praticamente impossível a alteração do plano pela sociedade. A atuação do Estado varia da preferência por um planejamento sem plano, apenas utilizando incentivos e desestímulos à economia, até a adoção de um planejamento detalhado em uma sequência de passos.

A fundamentação teórico-filosófica abrange, predominantemente, perspectivas positivistas-funcionalistas, com destaque para a análise de sistemas ou teoria dos sistemas. Ao lado disso, explicitam uma clara oposição ao planejamento dos países socialistas. A história do planejamento é distorcida ou utilizada de forma limitada e anacrônica, em geral para apresentar o planejamento como algo natural na história da humanidade.

As **concepções reformistas politicistas não-negadoras do capitalismo** são representadas por Matus (1996). Essa linha evita discutir a questão central, relacionada ao modo de produção capitalista. Critica-se o planejamento praticado no âmbito dos países capitalistas como sendo tradicional-normativo. O principal equívoco é político e econômico, pois excluía a política ou superestimava o mercado. A forma superadora proposta é o planejamento estratégico-situacional, no qual a política está contemplada na forma maquiavélica, ou seja, a política entendida como poder. Absolutizada. O mercado é visto como auxiliar, não se opõe ao planejamento, cuja função seria corrigir suas deficiências e problemas, sobretudo no que diz respeito a democratização econômica e social.

A concepção de **planejamento** apesar de adotar uma racionalidade técnica e política (razão tecnopolítica) entende que a realidade é indefinida e eivada de incertezas, por isso, atuar sobre ela, implica em tomá-la como sujeita a um cálculo situacional feito por qualquer ator social, incorporando as regras do jogo e buscando implementar determinado projeto, o qual terá aliados ou adversários. Essa concepção se recusa a

reconhecer que essa realidade se refere a uma economia capitalista, pois entende que esse debate está superado pela crise das ideologias.

O **Estado** é apresentado como neutro e esvaziado dos interesses de quaisquer classes sociais. O líder político inteligente é que atribuirá a atuação do Estado seu conteúdo, imprimirá a ela seu projeto de governo, utilizando-o de forma instrumental e pragmática. O objetivo último é a permanência no poder e a continuidade do projeto de governo.

O conceito de **desenvolvimento** está ausente. O importante é que o líder político inteligente consiga atender as demandas apresentadas pela população, de forma a colocá-la sempre em dívida com sua atuação. O líder deve conduzir sua ação governamental de tal forma a encontrar soluções satisfatórias aos problemas sociais, solucionáveis na conjuntura, mas inelimináveis totalmente.

A fundamentação teórico-filosófica é marcadamente eclética, envolve de análise de sistemas à filosofia da linguagem, porém ressaltamos a prevalência da estratégia militar, com a criação de dualidades. Nesse sentido, a historicidade é quase ausente, é substituída pela dualidade: planejamento tradicional (originado nos anos 1950) e planejamento estratégico-situacional (nascido nos anos 1970).

As **concepções progressistas negadoras do capitalismo** são representadas por Pereira (1978) e Ferreira (1979). Explicitam os limites do planejamento nos quadros do capitalismo, destacando a necessária relação entre técnica e política. A importância e imprescindibilidade da participação popular nesse processo são destacadas por Ferreira (1979). O caráter de mediação do planejamento, necessitando de uma ruptura revolucionária para implantação de um novo modo de produção, é destacado por Pereira (1978). A negação do capitalismo passa pela política, não pelo planejamento. Enquanto Pereira (1978) se dedica a estudar as características do planejamento capitalista (planificação indicativa ou planificação flexível), Ferreira (1979) busca elaborar uma metodologia de planejamento que seja anti-sistêmica, anti-capitalista, de base social local (planificação versus planejamento).

O **planejamento** é entendido como um processo social, de controle do tipo macroestrutural capitalista ou socialista (PEREIRA, 1978) ou como a possibilidade de controlar a atividade econômica, orientando-a no atendimento real das necessidades efetivas de todos (FERREIRA, 1979). Enquanto na primeira conceituação não se vislumbra a possibilidade de uma mudança radical por intermédio do planejamento, na

segunda evidencia-se essa esperança, desde que com práticas alternativas, como a organização dos produtores associados.

O **Estado** é a agência socialmente reconhecida que exerce o controle social representado pelo planejamento, representa os interesses das classes dominantes, mas é tensionado pelas classes menos favorecidas por intermédio de seus movimentos políticos.

O **desenvolvimento** emerge como desenvolvimento do tipo macroestrutural capitalista, forma de fazer avançá-lo nas suas contradições. Em relação aos países subdesenvolvidos, emerge como uma categoria história inscrita pela ação coletiva das classes menos favorecidas que obrigam o Estado a tentar suavizar as contradições fundamentais.

A fundamentação teórico-filosófica dos autores evidencia a predominância do materialismo histórico-dialético. Utilizam a categoria da historicidade para reconstituir a história do planejamento. Entendem-no como inerente ao tipo socialista ou originado da experiência soviética. E opõem-se a forma que o planejamento assume no capitalismo, como suavizador das contradições sistêmicas.

1.2.2 A educação entre igualitaristas e concessionistas: milagreiros e desesperançados

Em relação ao **segundo critério**, isto é, o posicionamento quanto ao papel atribuído à educação, temos: i. *igualitaristas*; ii. *utilitaristas* e iii. *concessionistas*. Igualitaristas por que entendem que a educação teria com tarefa fundamental contribuir para atingir a igualdade, alguns flertando com uma sociedade sem classes. Utilitaristas por que a consideram como algo instrumental ao desenvolvimento econômico ou ao próprio processo de planejamento. Concessionistas por que compreendem a educação como uma concessão do Estado capitalista as classes menos favorecidas, como forma de suavizar as tensões sociais.

As **concepções igualitaristas** são representadas pelos trabalhos de Lewis (1960) e Matus (1996). Todos consideram a oferta ou o investimento em educação como uma das formas de resolver os problemas sociais, problemas estruturais inerentes ao modo de produção capitalista. A solução das desigualdades passaria pela oferta de oportunidades iguais para todos. Os autores atribuem à educação um papel quase milagroso. Para esses milagreiros, a oferta de educação pelo Estado poderia inclusive levar a uma sociedade sem classes (LEWIS, 1960).

Essas posições não questionam de que educação se está falando, as possibilidades dessa educação em face da ordem estabelecida, o caráter classista do Estado, a correlação dela com os inúmeros fatores, complexos de complexos que constituem a realidade, colocando nela uma esperança quase infantil. A educação emerge como uma forma de dissimular o que engendra a desigualdade (capitalismo), mistificada como mecanismo gerador da igualdade de oportunidades para todos, que passariam a estar aptos a disputar um lugar ao sol na sociedade, onde formalmente somos todos iguais. O que nos lembra nesse quesito resquícios de influência do pensamento liberal clássico (CUNHA, 1980) e das teorias não-críticas (SAVIANI, 2006).

As **concepções utilitaristas** são representadas por Campos (1954), Friedmann (1959), Tinbergen (1964) e Carvalho (1978). Todos consideram a educação pela sua utilidade ou funcionalidade em relação ao planejamento. Vinculando seu investimento as necessidades do processo de planejamento, seja no papel indireto que desempenha na economia (CAMPOS, 1954), seja na importância de uma população razoavelmente educada para participar do esforço de planejamento do desenvolvimento econômico (TINBERGEN, 1964; CARVALHO, 1978).

A posição mais relativizadora da importância da educação é a de Friedmann (1959) que condiciona sua oferta ao trabalho de auscultação feito pelos planejadores. Se identificarem que a educação é do “interesse público” (no sentido especial que conceitua), poderão cancelar tal oferta. Não há nenhuma perspectiva mais ampla, a questão é saber em que medida a educação pode servir a eficácia da metodologia de planejamento proposta, seja como mistificação (TINBERGEN, 1964), seja como investimento (CAMPOS, 1954). É a educação subordinada à lógica mercantil capitalista “sem questionamentos aos fundamentos ideológicos e às razões históricas dessa configuração das sociedades” (PIRES, 2005, p. 40).

Por fim, as **concepções concessionistas** são representadas por Pereira (1978) e Ferreira (1979) adotam uma visão mais crítica em relação ao papel da educação, constituindo-se nas posições mais avançadas no que tange aos autores precedentes. Entretanto, se a educação não é redentora (igualitaristas) do capitalismo ou funcional (utilitaristas) ao sistema, também não é algo que pode ser potencialmente transformadora. A análise dos dois autores conflui para, admitindo seu caráter de direito social, observarem que ela é uma concessão do Estado capitalista, sob a planificação

indicativa ou flexível, cujo objetivo central é suavizar as tensões inerentes ao tipo macroestrutural capitalista.

A educação é o consumo mínimo garantido pelo Estado às classes menos favorecidas ou setores populares, uma tentativa de redistribuir a renda global. No final das contas, sua oferta também é uma oportunidade de novos negócios para a classe dominante. Como lembra Frigotto (1984) os recursos aplicados em educação são incorporados pelo sistema produtivo capitalista por várias vias, como a construção civil (construção de escolas), a indústria gráfica (material didático), as empresas de tecnologia (programas, computadores, etc.), entre outras. As posições concessionistas, portanto, se aproximam da visão crítico-reprodutivista evidenciada por Saviani (2008a), isto é, desesperançados, não enxergam a possibilidade de pela educação exercer-se uma contra-hegemonia ao sistema capitalista.

CAPÍTULO 2

BREVE HISTORIA DO PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: a prevalência das concepções reformistas não-negadoras do capitalismo e utilitaristas quanto ao papel da educação

Basicamente, no capítulo anterior, nosso trabalho consistiu em identificar as concepções de planejamento público, destacando suas relações com a educação (subseção 1.1). Evidenciamos as limitações na forma de classificá-las adotada por Matus (1996). Propomos sua organização a partir dos critérios de posicionamento em relação ao modo de produção capitalista e ao papel atribuído à educação (subseção 1.2).

Neste capítulo iremos reconstituir a história do planejamento público no Brasil na perspectiva de uma síntese, em que os pontos de ancoragem serão os planos de desenvolvimento propostos ao longo do tempo, pelo Estado capitalista brasileiro. A partir do primeiro Governo Getúlio Vargas (1930-1945) até o Governo Lula da Silva (2003-2010), abordando-os sem a intenção de detalhá-los *in totum*. Além dos planos enquanto pontos de ancoragem, teremos as crises capitalistas como eixos transversais da nossa reflexão⁴⁶.

Com o fito de fundamentar a construção desse capítulo, dialogamos com os seguintes autores: Ianni (1991), Teixeira (1997), Gentili (1998), Gremaud & Pires (1999a; 1999b), Lafer (2001), Mindlin (2001), Behring (2003), Almeida (2006), Cardoso Jr (2009; 2010), Garcia (2009), Rezende (2011), dentre outros.

Para a exposição, dividimos o capítulo em quatro seções: 2.1 Primeiras experiências de planejamento público: da setorialização a efervescência desenvolvimentista; 2.2 A prevalência do planejamento público: da imposição tecnocrática ao fim do falso milagre; 2.3 A crise do planejamento público e sua retomada: dissensos e contrarreforma; e 2.4 Uma síntese dos principais movimentos das concepções de planejamento.

⁴⁶ É importante afirmar a necessidade de se realizar um estudo historiográfico sobre o planejamento no Brasil, evidenciando as principais formas de apresentar a história do planejamento, suas divergências e convergências, rupturas e continuidades. Esse estudo preencheria uma lacuna considerável que mesmo trabalhos recentes como os da coletânea de Cardoso Jr (2011) não conseguiram dar conta. Outro estudo também importante seria uma re-publicação conjunta dos planos até agora oficializados no Brasil, bem como sua avaliação. As pesquisas presentemente publicadas não avaliam todos os planos.

2.1 Primeiras experiências de planejamento público: da setorialização à efervescência desenvolvimentista

Mindlin (2001)⁴⁷ afirma que o planejamento enquanto instrumento de política econômica é relativamente recente. No Brasil, o planejamento é fruto de um acúmulo de experiências iniciado nos anos 1930 sob o Governo Getúlio Vargas (1930-1945). Naquele momento o país transitava do Estado *patrimonialista*, sob a prevalência das oligarquias regionais, e do modelo primário-exportador para o Estado *burocrático*, com a ascensão de novos sujeitos políticos e sociais. Assim como ascendia à concepção de um modelo de desenvolvimento baseado na industrialização e na substituição de importações.

Dois elementos importantes da conjuntura do período favoreceram esse processo, primeiro; o lançamento do primeiro plano quinquenal da URSS em 1928 e o segundo; a crise de 1929 no centro do sistema capitalista. A prosperidade alcançada pelo planejamento soviético contrastava com a depressão capitalista. Neste momento, os Estados Unidos apoiam saídas não liberais para crise, sobretudo com base nas ideias de John Maynard Keynes (GOMES, 2011).

A primeira experiência foi o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, para o período de 1939 a 1945, e teve como resultados positivos a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Fábrica Nacional de Motores, a prospecção de petróleo, a expansão das ferrovias, entre outras realizações.

Com o fim do Estado Novo e o advento da primeira redemocratização, o Plano “Saúde, Alimentação, Transportes e Energia” (Salte), no Governo Dutra (1946-1950), foi a experiência de planejamento mais global, mas foi abandonado e substituído pelo Plano Nacional de Reparelhamento Econômico, no segundo governo Vargas (1951-1954). Esse plano foi elaborado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), demarcando o interesse e a inserção do capitalismo internacional, sobretudo estadunidense. Este plano durou dois anos e meio, sendo desativado em seguida (IANNI, 1991).

É importante destacar que a CMBEU foi uma das últimas missões de técnicos estadunidenses, antes dela houve a Missão Taub (1941) a Missão Cooke (1942-1943) e

⁴⁷ Este livro é uma coletânea publicada originalmente em 1971. Portanto, as análises dizem respeito à experiência de planejamento até final dos anos 1970. As análises do livro silenciam quanto à ditadura militar vigente no país.

a Missão Abbink (1948). Evidenciamos não só o interesse, mas o controle do processo de discussão sobre planejamento e desenvolvimento pelos Estados Unidos. Essa dimensão é secundarizada pela literatura consultada, a exemplo de Lafer (2001) e Almeida (2006) e mesmo a literatura mais recente naturaliza essa passagem, a exemplo de Cardoso Jr (2011).

Teixeira (1997) ao se referir as missões internacionais afirma que antes das estadunidenses, o Brasil recebeu duas inglesas, a de Montagu (1923) e a de Niemeyer (1931). Em linhas gerais essas missões buscavam assegurar os interesses econômicos ingleses, “estavam vinculadas aos interesses dos credores internacionais, públicos e privados, desejosos de conhecer a capacidade de pagamento e o potencial de desenvolvimento do País, que estava devendo e pleiteando novos empréstimos” (TEIXEIRA, 1997, p. 53).

O caráter ideológico do planejamento como instrumento do capital é apontado por Santos (2007) em ensaio de final da década de 1970. Ele afirma não ser necessário qualificar o planejamento de capitalista, pois os países subdesenvolvidos não conhecem outro. Segundo o autor, este planejamento tem sido responsável pela manutenção e agravamento do atraso, bem como, agravamento e exacerbação de disparidades sociais.

Milton Santos (2007) faz ainda uma crítica aos trabalhos de Tinbergen, Lewis e Friedmann, que apresentam o planejamento como um instrumento macroeconômico para criar segurança e estabilidade aos investimentos privados, à custa do Tesouro Público. Inventou-se a ideia de Terceiro Mundo, de subdesenvolvimento como um estágio a ser superado rumo ao desenvolvimento, por intermédio do crescimento econômico, como se a pobreza não fosse um fenômeno qualitativo e estrutural, mas apenas uma questão quantitativa e numérica factível de ser superada por políticas de desenvolvimento adequadas.

É claro que devemos compreender que esse processo não se deu de forma passiva, ainda que tenha sido subordinada (SILVA, 2002). As elites políticas e técnicas nacionais mediarão a incorporação dessas ideias no âmbito nacional, seja pela formação dos quadros que compunham o alto escalão do funcionalismo público, seja pelo recebimento de financiamento por instituições como Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais (IPES)⁴⁸, constituindo uma *intelligentsia*, que de forma nenhuma era de “livre curso”, como afirmou Karl Mannheim.

⁴⁸ A pesquisa de Souza (1981) aponta que o IPES foi criado em 1961 por empresários do Rio de Janeiro e São Paulo, sendo extinto em 1971. Integravam seus quadros homens de negócios, profissionais liberais,

Logo após o Governo Dutra, temos o Programa de Metas do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1960). Esse Programa é conhecido também como Plano de Metas. É considerado um marco do planejamento brasileiro, pois avança na coordenação nacional da ação estatal, no estabelecimento de metas e setores prioritários e na articulação entre Estado, iniciativa privada e capital internacional (PALHANO et al, 1983). Observe-se que é planejamento seccional ou setorial, como sugere Campos (1954).

O trabalho de Lafer (2001), citando um relatório da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) que avalia o programa de metas, detalha as metas previstas e as alcançadas em cada setor, em geral, a maioria foi atingida. Entre os resultados positivos, podemos citar a ampliação da produção energética, expansão do transporte ferroviário, rodoviário e marítimo, o crescimento da indústria de base, da indústria automobilística, de construção naval, mecânica e material elétrico, e a construção de Brasília; do lado negativo, o endividamento externo, crescimento da participação do capital estrangeiro e inflação.

O Programa de Metas foi o primeiro a incluir a educação na pauta de preocupação do planejamento. O setor educação era a meta 30 e previa a formação de pessoal técnico para atender a demanda do processo de crescente industrialização. O percentual destinado à educação representava 3,4% do total de investimentos. A análise de Lafer (2001) é lacônica quanto a esse setor, apenas afirma que a meta inicial de formação de pessoal técnico, orientando a educação para o desenvolvimento, foi alcançada com o aumento progressivo dos recursos destinados ao Ministério da Educação. Contudo, não foi com JK que a educação como um todo passou a ser planejada. A lógica era a do planejamento setorializado, descrito por Campos (1954).

O planejamento, até então, estava fortemente referido à ideia de desenvolvimento econômico como industrialização e emancipação econômica nacional, passando agora para uma perspectiva de industrialização associada ao capital internacional, ou seja, de um capitalismo nacional para um capitalismo associado dependente (IANNI, 1991). A influência das concepções reformistas tecnicistas não-negadoras do capitalismo e das concepções utilitaristas da educação darão o tom nas décadas seguintes.

membros das Forças Armadas, professores universitários, técnicos e especialistas. Pregavam reforma sem revolução, baseada em capitalismo e democracia. A educação deveria estar diretamente relacionada ao desenvolvimento, atribuindo-se grande importância ao planejamento educacional.

Ianni (1991) aponta a centralidade da Carta de Punta del Este (1961). Firmou-se um compromisso entre todos os membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), sob a liderança dos Estados Unidos. Decidiram levar adiante a Aliança para o Progresso, com a elaboração de planos e programas de desenvolvimento econômico na América Latina e Caribe. Essa Aliança faria frente à “ameaça comunista” representada por Cuba.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social emerge no Governo João Goulart (1961-1963), em um tumultuado contexto político e econômico. Este plano foi coordenado por Celso Furtado. Goulart, vice-presidente, assume após a renúncia de Jânio Quadros, em um cenário tensionado pela ampla mobilização social em prol de reformas e pela ameaça explícita de reação conservadora. Ao lado disso, observa-se o agravamento da inflação e dos desequilíbrios econômicos setoriais e regionais (IANNI, 1991).

As posições em relação ao Plano Trienal são contraditórias. Almeida (2006) considera sua elaboração aligeirada, avaliando-o como “um plano de transição econômica” (p. 12). Na mesma linha, Palhano (1983) o considera como “uma declaração de intenções com colorido político” (p. 165).

Ianni (1991) avalia que “foi o primeiro instrumento de política econômica global e globalizante, dentre os formulados até então pelos diversos governos do Brasil” (p. 209), posto que condensava as experiências anteriores e os debates teóricos realizados no âmbito da Cepal. Em consonância com ele, Macedo (2001) entende o Plano Trienal como “acontecimento de maior relevo após o Plano de Metas” (p. 51), ele próprio se auto-declarava como “esforço de transição”, além disso, teve sua implementação interrompida.

Parece-nos que as posições refletem, pelo menos no que diz respeito aos textos de Palhano (1983), Ianni (1991) e Macedo (2001) o contexto da ditadura militar vigente no período de produção e publicação dos seus escritos, o qual provavelmente impedia reflexões críticas mais profundas. Em relação ao texto de Almeida (2006) não se pode apresentar essa justificativa, pois escreve em um contexto democrático. Sua leitura sobre o Plano Trienal parece refletir uma visão economicista do planejamento, considerando que os elementos mais importantes para fazer sua apreciação é o crescimento do Produto Interno Bruto, da produção industrial e a taxa de inflação.

2.2 A prevalência do planejamento público: da imposição tecnocrática ao fim do falso milagre

O tumultuado contexto do Governo João Goulart teve seu desfecho no violento Golpe Militar de 1964, autodenominado *Revolução de 1964*, findando o período de democratização experimentado no Brasil desde 1946 e iniciando um período profundamente repressor e autoritário; o que levou ao abandono do Plano Trienal. É importante destacar o apoio dos Estados Unidos ao golpe e a desestabilização do governo João Goulart, como demonstra a tese de Pereira (2005). A resistência à ditadura ocorreu por parte dos exilados, do movimento armado e da oposição consentida pelo regime.

A vinculação entre planejamento do desenvolvimento e educação como preparação de mão de obra para esse desenvolvimento foi mantido durante toda a Ditadura Militar, esteve presente em todos os planos elaborados. O Plano de Ação Econômica do Governo (1964-1966), doravante PAEG, primeiro da ditadura, elaborado sob a gestão do marechal Castello Branco (1964-1967), estabeleceu como objetivos acelerar o ritmo de desenvolvimento, combate progressivo à taxa de elevação de preços, atenuar os desníveis setoriais e regionais, assegurar uma taxa de expansão da oferta de emprego e corrigir os déficits na balança de pagamentos.

Apesar desses inúmeros objetivos o foco do plano foi o combate à inflação, sendo que tanto as metas previstas para ela, quanto às metas previstas para o crescimento econômico não foram alcançadas. Tanto Ianni (1991), quanto Almeida (2006) apontam a reformulação de algumas políticas ou as reformas institucionais como medidas importantes adstritas ao PAEG, a exemplo da política tributária e de novos mecanismos de crédito e instituições como o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, célula do futuro Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Em linhas gerais esse plano representou a implementação de parte das “reformas de base” debatidas no governo João Goulart, claro que em um sentido diferente do assumido nos debates, como afirma Ianni (1991). A perspectiva era a de um desenvolvimento “autônomo”, enquanto a ditadura civil-militar a encaminhou para a de um desenvolvimento “associado”.

Os planos passaram a ter uma perspectiva de longo prazo. É o caso do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), que estabeleceu uma

estratégia de desenvolvimento de longo prazo (ALMEIDA, 2006), a primeira tentativa nesse sentido (REZENDE, 2011). Não obstante, o Plano Decenal não passou de um conjunto de estudos, relatórios e recomendações, conforme Ianni (1991), citando Mario Henrique Simonsen e Roberto Campos, artífices do plano, ele foi “arquivado sob uma capa de silêncio” (p. 244), pelas divergências internas ao bloco civil-militar no poder.

O Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) foi formulado na gestão do marechal Costa e Silva (1967-1969), em que se pretendeu um projeto nacional de desenvolvimento, “reconhecia o esgotamento do ciclo anterior de substituição de importações e admitia a crescente participação do setor estatal na economia brasileira, via concentração de investimentos em áreas ditas estratégicas, em geral na infra-estrutura” (ALMEIDA, 2006, p. 210). No bojo desse plano estavam os grandes projetos de integração nacional, voltados para o Nordeste e Amazônia, e algumas medidas sociais, como o Prorural (extensão da previdência social aos trabalhadores do campo) e o PIS (participação dos trabalhadores do setor privado no valor agregado pela atividade empresarial).

O conceito de planejamento explicitado no plano, segundo Alves & Sayad (2001), é de “instrumento básico de consecução da política econômica. Este tem como objetivo fundamental o aumento da produtividade e racionalidade do sistema, no uso dos recursos escassos” (p. 94). Em sintonia com as conceituações de Campos (1954), Friedmann (1959), Lewis (1960) e Tinbergen (1964). O trabalho de Alves & Sayad (2001) ao contrário do de Lafer (2001) não permite saber do alcance ou não das metas propostas no PED, tão pouco o de Almeida (2006) e Rezende (2011).

O programa Metas e Bases para a Ação do Governo foi lançado sob a gestão do general Emílio Médici (1970-1974). Nele demarca-se a ascensão do que Ianni (1991) chama de “neonacionalismo da potência emergente” (p. 288): a ideia do Brasil como grande potência. Prevê como objetivo-síntese o ingresso do país no mundo desenvolvido. Trabalha-se no longo prazo um “projeto nacional” executado nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's) subsequentes. A partir desse momento, a educação passa a ser planejada por intermédio dos Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSEC), anexos dos PND's, cujas características detalharemos no próximo capítulo.

Logo após, foi elaborado o I PND (1971-1974), período no qual ocorreu forte crescimento econômico, puxado por uma conjuntura internacional favorável. Entre as conquistas a serem alcançadas com este plano, citamos: “a preparação do homem

brasileiro, sobretudo por meio da universalização do ensino fundamental, da intensificação da alfabetização de adultos, da qualificação de recursos humanos de alto nível e da educação permanente de adultos” (GREMAUD & PIRES, 1999a, p. 45). Evidentemente não há uma prioridade explícita quando tudo é prioridade. Isso é uma característica que prevalecerá em toda a história do planejamento brasileiro. Em relação à educação, privilegia-se um nível de ensino em detrimento dos outros ou pulveriza-se os recursos em todos os níveis e modalidades.

O trabalho de Gremaud & Pires (1999a) não faz uma avaliação completa dos resultados do plano, porém aponta que: a) quanto as metas de crescimento do PIB, essas foram ultrapassadas em praticamente todo o período, com exceção de 1974 (9%), nos demais anos foi 10%, o mesmo no que diz respeito a renda per capita; b) o crescimento do setor industrial foi maior que o previsto, enquanto o crescimento do setor agrícola ficou abaixo das metas; c) é provável que as metas de ampliação do emprego também tenham sido alcançadas.

É importante lembrar que crescimento econômico não é a mesma coisa que distribuição de renda, de fato a concentração de renda e o enriquecimento de uma minoria, como sói acontecer no âmbito do sistema capitalista, é que prevaleceram sobre essas metas “formidáveis” alcançadas. A ditadura civil-militar contra-argumentava que primeiro era preciso fazer crescer o bolo, para depois dividi-lo, pensamento célebre de um dos principais economistas do regime, Delfim Neto. Efetivamente esse bolo foi comido pela inflação desenfreada “pós-milagre” econômico e uma parte das migalhas só chegou às classes menos favorecidas a partir das políticas federais de redistribuição de renda iniciadas na metade dos anos 1990.

Desde então, no restante do período da Ditadura Militar, gestões dos generais Geisel (1975-1979) e Figueiredo (1980-1984), o II e III PND deram o tom do planejamento público, “verdadeiro ‘ponto alto’ do planejamento governamental no Brasil” (ALMEIDA, 2006, p. 21), seguido por sua decadência em meados da década de 1980 em face da situação de crise econômica.

No que diz respeito ao II PND, Gremaud & Pires (1999b) elenca resultados positivos no que tange ao setor de produção de aço, metais, fertilizantes, energia e bens de capital. Aponta ainda o ajuste estrutural da balança de pagamentos, por um lado, e por outro, o endividamento externo. As informações desse trabalho são reproduzidas sem acréscimos ou correções por Rezende (2011).

O III PND não estabeleceu metas quantitativas, como seus antecessores, se limitou a metas qualitativas, em face do agravamento da situação econômica. Enquanto Gremaud & Pires (1999b) apontam para o abandono das metas estabelecidas em 1982. Rezende (2011) acrescenta que o III PND a rigor não chegou a ser executado. É na década de 1980 que a sociedade civil se reorganiza e ampliam-se as demandas por maior participação política, expressas em movimentos pela Anistia e as Diretas Já, eleições diretas para Presidente da República.

Em linhas gerais, o legado educacional da Ditadura Militar consistiu em vincular a educação aos interesses e necessidades do mercado (concepções utilitaristas), especialmente com a reforma universitária e o ensino profissionalizante, além do bem sucedido modelo de pós-graduação, inspirado nos padrões americanos e na experiência europeia (SAVIANI, 2008b).

2.3 A crise do planejamento público e sua retomada: dissensos e contrarreforma

Com a redemocratização, segunda na história do país, sob o Governo José Sarney (1985-1990) apresentou-se o I PND da Nova República. Este plano foi seguido de inúmeros outros, caracterizando superposição e incompatibilidade entre planejamento e orçamento, contribuindo para a escala crescente de desprestígio do planejamento público. No que diz respeito à educação, Cunha (2009, p. 268) fala de “plano sem planejamento”, o PND se resumiu a agrupar as políticas e programas já em andamento.

Rezende (2011) aponta que plano foi atropelado pelas tentativas de estabilização econômica em face da crise e pretendia se diferenciar dos anteriores pelo foco nos problemas sociais. No entanto, como aponta Matos (2002), no mesmo governo, além desse PND, foram elaborados o Plano de Consistência Macroeconômica (1987) e o Plano de Ação Governamental (1987).

É importante lembrar que a partir da década de 1970 o capitalismo enfrenta profunda crise. A ideia do Estado interventor-planejador dá lugar ao Estado mínimo e o modelo desenvolvimentista é substituído pelo modelo neoliberal. Da mesma forma que o controle da implantação do planejamento foi mediado pelos programas de assistência técnica e organismos multilaterais, a crítica ao planejamento também foi gestada no

centro do sistema capitalista, por intermédio do que ficou conhecido como Consenso de Washington (1989).

O neoliberalismo implicado pelo aludido consenso já veio em resposta à outra crise do capitalismo, em meados de 1970 (CARCANHOLO, 2008). A crença na industrialização como geradora de um desenvolvimento ilimitado esbarrou em uma realidade em que as desigualdades cresciam cada vez mais, a degradação ambiental se dramatizava e o desemprego batia às portas.

A reestruturação produtiva surge como parte da resposta a essa crise do capitalismo, ou seja, em face da crise do modelo de regulação social fordista (estendendo-se à perda dos direitos sociais e ao agravamento da exclusão social), propõe-se a desregulamentação, a descentralização e a privatização nas relações entre Estado e mercado, sob o selo comum das reformas do Estado.

Os países do capitalismo central, com o apoio de organismos multilaterais, academias e *thinks tanks*⁴⁹, produziram o que ficou consagrado como “Consenso” de Washington (WILLIAMSON, 1990), difundido e imposto aos países da América Latina e do Caribe.

O relatório de Balassa *et al.* (1986) precede cronologicamente o de Williamson (1990) e contou com a participação da Fundação Getúlio Vargas (FGV), conforme Melo (2003). Este relatório estabelece as mesmas recomendações do “Consenso” de Washington e assim como este foi elaborado sob o resguardo do Institute for International Economics (IIE). Não é a toa que boa parte da “comunidade epistêmica” (Bresser-Pereira, Fernando Luiz Abrucio, Peter Spink e Lustosa da Costa, por exemplo), que atua em prol da Reforma do Estado no Brasil, não só tenha sido formada, como tem vínculos orgânicos com a FGV⁵⁰.

Dissemos “Consenso” entre aspas, tendo em vista a contribuição de Gentili (1998). Ele afirma não ser um consenso, pois não resultou do “acordo unânime entre nações ou grupos que negociam questões de interesse comum” (GENTILI, 1998, p. 28),

⁴⁹ Os *think tanks* são instituições de pesquisa não-governamentais. Literalmente o termo significa usinas ou fábricas de ideias. Apesar de receberem aportes financeiros governamentais e privados, nos Estados Unidos, elas se apresentam como instituições imparciais e isentas. Longe disso, são transmissores dos esquemas de pensamento do capital, como afirmam Bourdieu & Wacquant (2004).

⁵⁰ Trabalho recente de Neves (2010, p. 155-182) aponta que essa instituição funciona como um dos intelectuais orgânicos coletivos da nova pedagogia da hegemonia, uma “direita para o social”. Historicamente já funcionava como irradiador de ideias e quadros para o capitalismo brasileiro ao longo do século XX. Não surpreende, portanto, o apoio da FGV na publicação dos livros de Campos (1954) e Friedmann (1959). É importante destacar que Lustosa da Costa tem uma postura crítica em relação à reforma do Estado liderada por Bresser-Pereira, o que não significa rejeição a ideia de reforma do Estado em si.

mas sim de uma imposição do capitalismo central mediada pelas elites nacionais. Isso implicou tanto uma política de consentimento quanto de coerção, expressa, por exemplo, na imposição desse conjunto de medidas como condicionalidades para que esses países acessem aos créditos e ao auxílio técnico e financeiro do sistema Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), conforme aponta Silva (2002).

O planejamento no estilo preconizado pelas concepções reformistas tecnicistas é apontado como desnecessário e superado, incapaz de responder as necessidades dos novos tempos. É o fim dos planos nacionais de desenvolvimento e a ascensão de um planejamento mais sutil, adequado a um Estado mínimo. Ganha espaço as concepções reformistas politicistas, o planejamento como definição de estratégias e diretrizes, sempre flexíveis às mudanças conjunturais de mercado. De certa forma, mudaram as ideias dominantes dos países de capitalismo central, por conseguinte, mudam também as ideias dominantes nos países periféricos e semi-periféricos.

Batista (1994), com clareza meridiana, denuncia a visão economicista dos problemas latino-americanos contida no documento. Tudo se passou como se as classes dirigentes entendessem que a crise econômica não tivesse raízes externas – alta dos preços do petróleo, das taxas internacionais de juros, deteriorização dos termos de intercâmbio –, mas apenas fatores internos, isto é, as equivocadas políticas nacionalistas que adotavam e as formas autoritárias de governo que praticavam.

Ainda Batista (1994) assinala que o recomendado pelos países do capitalismo central nunca foi seguido por estes. Os Estados Unidos e a Inglaterra nunca praticaram a economia de mercado que propõem. Estes países contaram com a forte presença do Estado na indução do seu crescimento econômico.

Com um atraso de dez anos, Chang (2004; 2009) afirma que as políticas sugeridas pelo consenso foram um ato de esperteza dos países desenvolvidos que, após atingirem seus patamares de “prosperidade”, chutaram a escada para os países em desenvolvimento, maus samaritanos, e passaram a pregar o que nunca fizeram na prática. Entenda-se que prosperidade nos padrões capitalistas, é prosperidade de uns, nunca de todos.

O problema da análise de Chang (2009) é, além da sua ingenuidade, tomar o modo de produção capitalista como único horizonte possível. Ele acredita que esses países (EUA, Inglaterra, Alemanha, França e Japão) e os organismos internacionais ou “trindade profana” (FMI, BM e Organização Mundial do Comércio – OMC)

recomendam essas políticas por força de uma “boa-fé” mal informada. Segundo ele, existe esperança para que esses países mudem essas políticas e deem um “tratamento especial” aos países em desenvolvimento, como se estes sofressem de alguma deficiência física. Esta esperança está fundada na sua certeza de que a maioria dos países desenvolvidos não é nem “gananciosa” nem “fanática” e, a partir do acesso a uma visão mais equilibrada – contida nos seus livros –, poderá mudar essas “convicções”.

As consequências para o Brasil foram sentidas na degradação do aparato estatal e brutal redução da capacidade de governo, na abertura comercial abrupta, na privatização das empresas estatais e na demissão do governo federal de inúmeras atribuições essenciais (GARCIA, 2009). No campo da educação representou a radicalização do seu caráter utilitário, reduzir o apoio governamental ao ensino fundamental, abandonando a educação infantil, o ensino médio profissionalizante e sucateando a educação superior. Deveria se garantir uma educação mínima ao indivíduo, o mercado ofertaria a continuidade dos estudos, com financiamento público baseado em incentivos fiscais e bolsas.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) é o documento-síntese desses processos (BRASIL, 1995). Ele foi publicado em 1995 e elaborado pela Câmara da Reforma do Estado (atual Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade, do Governo Dilma Rousseff), no Governo FHC. Este documento não é uma lei, um decreto ou portaria, porém nunca foi formalmente substituído, negado ou revogado pelos governos que sucederam FHC. O PDRAE continua sendo a pedra angular no processo de reforma do Estado, apesar das consequências mencionadas por Garcia (2009).

Behring (2003) coloca o termo “reforma” entre aspas, pois a palavra expressou em um determinado momento do capitalismo – pós-1945 até os anos 1970 – conquistas em termos de direitos sociais por parte da classe trabalhadora, direitos que em seu conjunto configuraram o chamado Estado de Bem-Estar Social. O termo foi apropriado por parte dos apologistas do neoliberalismo e passou a significar justamente o ataque a essas conquistas, a subtração desses direitos. Portanto, não se tratou de uma “Reforma” do Estado, mas de uma *contrarreforma do Estado*, pelo seu caráter conservador e regressivo.

Paralelamente ao avanço desse processo, tivemos o fim do socialismo real representado pela União Soviética e pelos países da Europa Oriental. Isso significou o

encurtamento no horizonte de alternativas, a desmobilização social, a desorganização do debate e das formulações emancipatórias sobre as possibilidades da periferia do sistema capitalista (SADER, 2009b).

A realidade que emergiu após essa onda na década de 1990 foi tão impactante que os movimentos políticos que se lhe opuseram avançaram em conquistas políticas importantes, como a eleição de governos progressistas no Brasil (2002), na Bolívia (2005), no Equador (2007), na Venezuela (1998) e mais recentemente no Peru (2011). Esse movimento não deixou de provocar reações e resistências internas a esses países por parte dos setores conservadores apeados do poder, vide os recentes “golpes constitucionais” em Honduras e no Paraguai.

Paralelamente, ocorreu a construção de espaços de diálogo e contestação como o Fórum Social Mundial, projetos autóctones de integração e solidariedade como a Alternativa Bolivariana das Américas (Alba), e a União Sul-americana de Nações (Unasul) (SADER, 2009a; PRECIADO, 2008). Existe ainda a nascente Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), criada em 2010, em seção da Cúpula da Unidade da América Latina e Caribe, no México.

Nesse contexto, a mobilidade desenfreada de capitais exige liberdade de movimento e redução de barreiras e controles nacionais, consequentemente diminuindo a margem de poder dos países da periferia, como apontado por Garcia (2009). Ainda assim surgem alternativas possíveis, especialmente na América Latina e no Caribe. Alternativas que, a partir dessa região, contestam essa visão e pensamento únicos dominantes. A ideologia totalitária do neoliberalismo está em franco declínio, mas ainda tem fôlego para resistir e dificuldade para desencarnar. Os resultados de sua prevalência no mundo são bastante graves e as receitas recentemente propostas para a solução da crise de 2008 reiteram os caminhos percorridos, ou seja, a necessidade de reduzir o Estado no âmbito social.

Nesse contexto, a ideia de desenvolvimento perde força e presença no âmbito do planejamento público. Este passa a estar circunscrito aos Planos Plurianuais, mais conhecidos pela sigla PPAs, por determinação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Segundo Cardoso Jr. (2010), passamos da primazia do planejamento sobre a gestão, característica do período de 1930 a 1980, para a primazia da gestão sobre o planejamento. Até então o planejamento foi um processo condicionado à economia, produzido por uma tecnocracia estatal, nem se cogitando a participação da sociedade

neste processo. A partir daí a exigência por democratização é crescente, o que não pode ser confundido com exigências atendidas ou satisfeitas.

O planejamento passou a se fixar no curto prazo, na conjuntura, na busca pela estabilização monetária e no controle da inflação. Seguiram-se os planos de estabilização: Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1988), Mailson (1989), Collor (1990) e Real (1994), fazendo uma sequência não exaustiva (CARDOSO JR., 2010). Devemos reconhecer que um dos poucos méritos da década de 1990 no Brasil foi a estabilização inflacionária gerada pelo Plano Real (1994), os ganhos reais do salário mínimo e certa “competitividade” para as firmas brasileiras, o que não nos autoriza a ignorar as consequências mencionadas nos trabalhos de Behring (2003) e Garcia (2009).

Acrescentamos que para manter essa estabilização, combina-se câmbio flexível, taxas de juros elevadas e superávit primário, reduzindo os investimentos disponíveis para o desenvolvimento nacional e preservando vultosos recursos para o pagamento da dívida. A estabilização monetária sobrepõe o crescimento econômico e a geração de empregos; da mesma forma, a eficiência do gasto público prevalece sobre a progressividade na arrecadação tributária e a redistributividade alocativa (CARDOSO JR., 2010). Com isso, dificulta-se a implementação das políticas sociais até hoje (BEHERING & BOSCHETTI, 2008).

Os PPAs, ao contrário dos PNDs da ditadura militar, não têm força estratégica para direcionar o país a um projeto de desenvolvimento, pois estão submetidos aos imperativos da política econômica voltada fortemente para a estabilização ainda hoje. É curioso que trabalhos como Pares & Vale (2006) ponham acento sobre o fato de que na ditadura militar a preponderância do Poder Executivo sobre os demais poderes facilitou a larga implementação do planejamento. Porém, ao contrário de Ianni (1991), apresentam isso com uma visão saudosista. Justamente por essa característica, mas não só, é que o planejamento se dissocia da sociedade, se tecnocratiza e expressa tão somente os interesses da minoria no poder.

O primeiro PPA (1991-1995), elaborado sob o Governo Fernando Collor de Melo (1991-1992), apenas cumpriu a determinação constitucional. Uma vez que, o impedimento do Presidente Collor, decretado pelo Congresso Nacional, pressionado pela mídia, estudantes, sociedade civil organizada e movimentos sociais, interrompeu o primeiro governo eleito diretamente pós-Ditadura Militar. Itamar Franco, vice-presidente assume até o final do mandato (1993-1994). Seu ministro da Fazenda,

Fernando Henrique Cardoso se tornaria candidato e seria eleito para a Presidência da República.

Os PPAs seguintes, elaborados sob os dois mandatos do Governo FHC (1995-2002), anunciaram a retomada da ideia de desenvolvimento, porém implementaram um frenético processo de privatização e desmantelamento do Estado brasileiro neste período. Ainda que de forma restrita, na concepção desses PPAs, ocorreu certa participação, sobretudo de técnicos convidados e de consultas às unidades federativas por intermédio das secretarias de planejamento (ALMEIDA, 2006).

Tenta-se passar do Estado *burocrático-patrimonialista* para o Estado *gerencial*⁵¹ por intermédio da Reforma do Estado. Do ponto de vista econômico, perde fôlego a estratégia de desenvolvimento nacionalista para a estratégia de desenvolvimento associado, nos termos de Ianni (1991). Do ponto de vista educacional, ocorre um descolamento entre planejamento público e planejamento educacional, iniciado no Governo de Itamar Franco, com o Plano Decenal de Educação para Todos (1993) e aprofundado pelo Governo FHC com o Plano Nacional de Educação (2001), ambos desconectados dos PPAs.

Os PPAs 2004-2007 e 2008-2011, sob o Governo Lula, foram os que mais avançaram em termos de participação da sociedade, comparativamente aos anteriores, ainda que essa tenha sido consultiva e não implicou em um canal permanente de diálogo. O planejamento nos últimos anos aponta para o revigoramento da estratégia de desenvolvimento nacionalista apontada por Ianni (1991), com a tendência de um Estado mais interventor, conforme Cardoso Jr. (2009). Do ponto de vista da educação o planejamento educacional continuou descolado do planejamento público, com superposições de planos, como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007, demonstrado por Portela (2011). O governo investiu na expansão da educação profissional e tecnológica e na criação de novas universidades.

É no cerne de uma nova crise do sistema capitalista, a crise de 2008/2009, que o Ipea reabriu a discussão sobre o desenvolvimento no Brasil e sua importância para a construção de um projeto nacional. O texto-base produzido para subsidiar as discussões

⁵¹ A administração pública gerencialista ou gerencial, tradução peculiar e pleonástica feita por Bresser-Pereira da *new public management* é um movimento político e teórico que cruza as referências do neoinstitucionalismo, da *public choice* e da teoria agente *versus* principal. O comportamento dos cidadãos é equivalente aos dos consumidores; as instituições públicas funcionam como empresas competindo por recursos e clientes; e o mercado é considerado mais eficiente na alocação de bens, serviços e recursos (LUSTOSA DA COSTA, 2010). Sob a influência deste movimento, o *planejamento* perde espaço para a *gestão*, uma versão apolítica e piorada da administração, revivendo Taylor e Fayol.

e debates foi o de Garcia (2009), que teve como objetivo “melhor apreender a natureza dos problemas a serem enfrentados e dos obstáculos a serem ultrapassados” (p. 7).

A concepção adotada é a de um desenvolvimento no sistema capitalista, resgatando a tradição do planejamento estatal brasileiro e trazendo o elemento novo da explicitação de pacto nacional que possibilite a elaboração e implementação de um projeto nacional de desenvolvimento, um pacto interclasses de “uma nova maioria política” (POCHMANN, 2011a, p. 13). Em linhas gerais, isso representa uma prevalência da concepção reformistas politicista não-negadora do capitalismo, ao lado das concepções igualitaristas e utilitaristas em relação a educação.

2.4 Uma síntese dos principais movimentos das concepções de planejamento

Em face disso, permanecem atuais as conclusões de Ianni (1991), quando afirma que todos os projetos de desenvolvimento propostos até hoje na história brasileira recente oscilam entre a gestação de um capitalismo nacional e a manutenção de um capitalismo dependente ou associado. Entretanto, nenhum deles impediu que ocorresse um desenvolvimento desigual, como sói acontecer nesse modo de produção, nem representou uma ruptura radical com o sistema.

Observando os movimentos das concepções podemos afirmar numa perspectiva de síntese que na URSS a planificação representou uma tentativa de negação do capitalismo e um instrumento do período de transição. Redundando em importantes melhorias econômicas e sociais, mas com restrições significativas na esfera política.

No âmbito dos países capitalistas o planejamento representou apenas uma negação parcial do sistema, um reformismo que nunca objetivou substituí-lo por outro modo de produção, daí seu insucesso em cumprir com as promessas de desenvolvimento dos países onde ele foi aplicado. Nem poderia propor tal substituição, pois reforma não é revolução. Essa negação parcial foi mediada pelos países centrais do sistema quando de sua introdução nos países da periferia e semiperiferia, uma subordinação intelectual e política ativa, envolvendo as elites tecnocráticas internacionais e as elites nacionais.

O neoliberalismo representou a negação da negação parcial, ou seja, uma tentativa de voltarmos aos quadros estabelecidos pré-1929 e ao mesmo tempo destruir as poucas conquistas vinculadas ao planejamento nos quadros do sistema. Desse modo,

a crise do neoliberalismo, identificada com a crise de 2008, representa um retorno a negação parcial, a revalorização do planejamento como instrumento de medidas reformistas que busquem suavizar as características inerentemente destrutoras do capitalismo.

De forma alguma, até agora, o planejamento foi a planificação prevista pelos fundadores do marxismo. Os movimentos antineoliberais de alguns governos progressistas na América Latina e Caribe, atualmente tem a grande potencialidade de reinventar o legado socialista e restituir o planejamento como planificação, como um dos possíveis instrumentos de mediação da ruptura estrutural radical.

As propostas explicitadas por Campos (1954), Friedmann (1959), Lewis (1960), Tinbergen (1964), Carvalho (1978) e Matus (1996) tem em um comum, justamente, adotarem uma concepção de planejamento na perspectiva da reforma do sistema, são quando muito uma negação parcial. Representam as concepções reformistas tecnicistas e politicista não-negadoras do capitalismo, predominando quanto ao papel da educação posições utilitaristas.

A proposta de Pereira (1978) denuncia esse caráter. De outro lado, Ferreira (1979) vislumbra com sua proposta uma ruptura com o sistema, mas não foi sequer levada em consideração quando se constata a experiência concreta de planejamento no Brasil. Ambos representam as concepções progressistas negadoras do capitalismo. Contudo, foram autores como Campos (1954) que assumiram posições proeminentes no poder durante boa parte do século XX e suas ideias é que foram hegemônicas.

Os movimentos essenciais do que se tornou hegemônico no âmbito do planejamento, podem ser apontados como:

- 1) despolitização do conceito de planejamento – ele é importante independentemente do regime ou do modo de produção. Entretanto está condicionado por ele. Representa o afastamento da política o máximo possível, quando muito se abre mão a uma participação controlada.
- 2) hiperracionalização do planejamento – vinculado a despolitização, implica em elidir a própria história do planejamento e apresentá-lo como algo essencialmente ligado ao raciocínio e que sempre existiu desde que o *homo sapiens* passou a vagar pela superfície da terra.
- 3) tecnocratização do planejamento – existe um conjunto de especialistas que dominam o conhecimento dessa área e que são os intérpretes do “interesse

público”. A ditadura dos tecnocratas coloca os meios acima dos fins. O império da racionalidade técnica submete a racionalidade política.

As concepções reformistas tecnicistas não-negadoras do capitalismo prevaleceram na maior parte do período da Ditadura Militar de 1964, introduzidas nos pacotes estadunidenses e internacionais de apoio técnico e financeiro, entrando em segundo plano no período de redemocratização e pós-1988, quando a concepção reformista politicista não-negadora do capitalismo ganha destaque.

As ideias dominantes vindas dos países de capitalismo central e mediadas pelas elites nacionais, apontavam para a necessidade de flexibilização do planejamento. Criticava-se fortemente o desenvolvimentismo, inadequado para um Estado que deveria ser mínimo para o social e máximo para o capital e propunha-se um planejamento mais estratégico, menos normativo.

As concepções de planejamento explicitado nos projetos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e do Ipea expressam a influência da linha politicista (Matus) e tecnicista (especialmente Friedmann), tendo como centralidade recolocar o possível histórico de um capitalismo nacional independente-autônomo e pós-neoliberal.

A concepção reformista politicista de Matus (1996) tenta inverter os movimentos hegemônicos, buscando politizar o conceito de planejamento, relativizar sua segurança racionalizante e abri-lo a todas as forças sociais. Ainda que ele continue exigindo um grupo de técnicos, agora tecnopolíticos, ele é apropriável e factível por quaisquer atores sociais, não só pelo Estado. É essa concepção que tem ampliado sua influência a partir dos projetos desenvolvidos pelo Ipea, quando se fala no âmbito governamental. Necessitaríamos de outra pesquisa para verificar o grau de sua influência no âmbito não-governamental, considerando a experiência profissional do autor, supomos que seja significativa.

Não identificamos a prevalência das concepções progressistas negadoras do capitalismo no âmbito macro. É possível que em experiências de cunho estadual ou municipal tenham conseguido alcançar algum destaque, mas não nos parece que sua negação do sistema teria acolhida no âmbito das permanentes acomodações políticas características da formação social brasileira. Teríamos que abrir uma nova frente de pesquisas para captar isso, talvez nos moldes do trabalho de Cunha (2009).

As concepções negadoras do capitalismo exigem, em suas últimas consequências, uma revolução que mudasse o tipo macroestrutural. Não é pelas

reformas implementadas por intermédio do planejamento que isso ocorrerá. Mas pela política, pela ação coletiva e organizada das classes menos favorecidas. O que até esse momento de nossa história não ocorreu no sentido de levar a uma ruptura radical⁵².

⁵² Radical é empregado no sentido marxiano de ir à raiz do problema. O problema central é o modo de produção capitalista como um todo.

CAPÍTULO 3

CONCEPÇÕES TEÓRICAS DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: para além da tróica gandiniana

Como observamos nos dois capítulos anteriores, o planejamento no Brasil está intimamente relacionado à manutenção e aperfeiçoamento do capitalismo, o qual conforma os limites de sua atuação. Essa é a característica prevalente das principais publicações sobre a temática que até o presente momento balizaram nossas reflexões, bem como, o destaque das experiências concretas na história do planejamento público brasileiro.

Dando continuidade a nosso trabalho, este capítulo também está organizado em duas seções. Na primeira seção fizemos um percurso pelas principais referências teóricas sobre planejamento educacional. A análise de cada obra primou pela apresentação das teses centrais de cada autor. Procuramos situar historicamente essa produção teórica, identificando sua fundamentação teórico-filosófica e destacando as categorias de estudo em cada uma das obras analisadas, quais sejam: i. a concepção de planejamento educacional; ii. a concepção de Estado; iii. a concepção de desenvolvimento e iv. a concepção de educação. Essas categorias não aparecem necessariamente nessa ordem, emergem conforme o avançar do processo de análise.

Portanto, na primeira seção, colocamos em evidência as relações que essas teorias do planejamento educacional estabelecem com a educação. Analisamos os seguintes trabalhos: Ribeiro (1961; 2005), Coombs (1970), Trigueiro Mendes (1972; 2000); Poignant (1976), Melo (1979), Kuenzer, Calazans & Garcia (2003), Gandin (1994; 2010) e Filho (2003).

Em apoio à análise dessas obras, utilizamos os trabalhos de Fávero (1990), Granato (1990), Bezerra de Farias (2001), Paro (2002; 2007; 2009), Saviani (2006; 2009b), Fávero & Fávero (2010), Lustosa da Costa (2010), Marx (2010b), Cardoso Jr & Matos (2011), dentre outros. Esses autores foram emergindo na medida em que contribuíram para a construção analítica.

Na segunda seção, verificamos a pertinência da classificação do planejamento educacional, expressa por Gandin (2010), que divide o planejamento em gerenciamento

da qualidade total, planejamento estratégico e planejamento participativo. Entre os autores analisados no âmbito do planejamento educacional é o único que apresenta uma classificação das teorias. Entendemos que essa classificação é uma falsa tróica, pois as características das concepções explicitadas pelos autores analisados nesse capítulo dão mostras de sua insuficiência. As classificações de Gandin (2010) são repetidas acriticamente em trabalhos didáticos, como Vieira & Albuquerque (2001) e em teses acadêmicas, como Pörtner (2002)⁵³.

3.1 Concepções teóricas de planejamento educacional: a educação entre o planejamento escolar e o planejamento estratégico

Considerando os objetivos norteadores do presente estudo, nesta subseção analisamos as concepções teóricas de planejamento educacional em suas relações com a educação e os possíveis vínculos com o planejamento público. Para tanto, nossa exposição está organizada em três subseções: 3.1.1 O planejamento educacional como técnica neutra vinculada ao planejamento público; 3.1.2 O planejamento educacional como um ato técnico e político vinculado ao planejamento público; e 3.1.3 O planejamento educacional como processo técnico e político desvinculado do planejamento público.

3.1.1 O planejamento educacional como técnica neutra vinculada ao planejamento público

Nesta subseção os autores conferem ao planejamento educacional um caráter de técnica neutra vinculada, implícita ou explicitamente, ao planejamento público. O planejamento educacional deve estar apartado das injunções políticas e sintonizado com as necessidades do desenvolvimento da economia capitalista. Essa perspectiva é representada por Ribeiro (2005), Coombs (1970), Poignant (1976) e Melo (1979).

⁵³ Pörtner (2002) chega a propor sua forma de planejamento, denominado planejamento relacional. Uma antítese ao planejamento estratégico-situacional e ao planejamento participativo que prima pelo avesso do que é planejado, teoriza a ausência-ação do planejamento. A tese desse autor merece uma análise específica no que diz respeito ao seu lugar no âmbito das teorias do planejamento público.

Refletimos inicialmente sobre **Ribeiro (1961; 2005)**⁵⁴ que publica seu texto na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP) em 1961. Essa revista republicou o mesmo texto em 2005, versão utilizada em nossa análise.

No aludido texto, Ribeiro (2005) afirma que a conceituação, isto é, a sistematização da terminologia é indispensável para consolidar um setor de estudos. O autor considera que o fato de uma terminologia sobre planejamento não estar sistematizada, é fruto de dominar nas publicações a experiência prática dos administradores (cuja necessidade é enfrentar situações em toda sua complexidade de relações), em detrimento da busca sistematizada e científica dos estudiosos do assunto (cuja necessidade é desenlear o complexo até chegar a questão em si mesma).

Para Ribeiro (2005), o administrador trabalha do particular para o geral, do simples para o complexo, enquanto o professor/estudioso faz um caminho inverso, do geral para o particular, do complexo para o simples. Coerente com essa proposição, o autor considera inadequado estabelecer um conceito para “Planificação Educacional”, título proposto pela RBEP, para ele é mais adequado falar em “Planejamento escolar”.

A partir da compreensão assinalada pelo autor em referência, depreendemos este não apresenta um conceito de planejamento educacional, faz somente uma distinção entre planejamento educacional (macro) e planejamento escolar (micro), apresentando um conceito de **planejamento escolar** em sentido próprio. Para justificar esse posicionamento, Ribeiro (2005, p. 86) compreende que:

[...] o *planejamento* (e não *planificação*) é a palavra que vem sendo melhor e mais geralmente aceita, na área de nossos estudos de Administração, para traduzir os mais antigos *prevoyance* e *planning* dos autores franceses e anglo-saxões.

Enquanto Ferreira (1979) coloca em suspenso os conceitos de planejamento, evidenciando as relações sociais historicamente constituídas que lhes condicionam e em parte explicitam a utilização de planejamento em detrimento de planificação, Ribeiro (2005) toma o conceito em si, abstraído das condições sociais de sua produção. Com base no acima exposto, entendemos que está ausente de sua análise a categoria da historicidade, talvez por isso o autor ignore com um silêncio angerônico⁵⁵ os conflitos

⁵⁴ José Querino Ribeiro (1907-1990), professor normalista, bacharel e licenciado em Ciências Sociais pela USP, depois professor dessa instituição, criou a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Marília-SP, logo depois Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita” – Campus Marília. Foi diretor do Centro Regional de Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação/Inep em São Paulo e diretor da Faculdade de Educação da USP. Foi um dos pioneiros na constituição de um campo disciplinar para a Administração Escolar no Brasil.

⁵⁵ De Angerona, deusa romana do silêncio.

entre o planejamento socialista e o planejamento capitalista, termos e conteúdos ignorados na obra analisada.

Explicitada sua oposição ao termo “planificação”, pelo fato deste se aplicar muito mais a matemática, do que a administração escolar, o autor justificou a substituição do termo “educacional” pelo termo “escolar”, por considerar que o termo:

escolar (e não *educacional*) é uma limitação que se impõe porque, colocado o problema como convém dentro da área da Administração, um *planejamento escolar* atende melhor as limitações do respectivo campo de estudo que visa especificamente empreendimentos que se possam ajustar à concepção de empresa, no sentido da Economia (RIBEIRO, 2005, p. 86).

Ainda sobre a construção do conceito de planejamento escolar, o autor em referência exclui a denominação “educacional”, pois este termo está mais referido a educação e não a escola. O primeiro termo, tanto no sentido lato, quanto estrito “se espraiava num campo tão largo e complexo que impossibilita tratamento dentro de fronteiras muito mais estreitas como aquelas que permitem pensar em termos de empresa” (RIBEIRO, 2005, p. 86). A escola, para ele, é caracterizável com uma empresa, por isso um planejamento escolar pode ser tratado no âmbito da administração, enquanto que o planejamento educacional lhe escaparia em face de sua amplitude.

É preciso destacar que se conceitualmente o autor entende o planejamento como um processo de elaboração de planos, sua argumentação ao longo do texto faz pensar que ele é um processo de construção de projetos, adstritos às escolas ou aos sistemas estaduais de ensino, mas não ao sistema nacional de educação como um todo.

Considera também que a Administração como campo de estudo que envolve grupos de atividades específicas, entre elas, “o planejamento é a primeira das atividades específicas; o planejamento é, pois, uma das partes de um todo: a Administração” (RIBEIRO, 2005, p. 87). Como afirmamos anteriormente, o autor não trabalha com a categoria historicidade, ele toma o conceito em si e desenvolve argumentação própria.

Na verdade, o autor transpõe suas reflexões acumuladas no campo da Administração Escolar para o campo do Planejamento Escolar, rejeitando a ideia de um Planejamento Educacional, a escala macro é substituída por uma escala micro, o global perde para o setorial. Reafirma que o *planejamento escolar* se resolve através da teoria geral do *planejamento* (empresarial, capitalista) e é uma das atividades específicas da Administração Escolar “destinada a, partindo de uma idéia, examinar as condições de sua viabilidade e a determinação de preceitos que deverão servir de base e modelo para sua concretização” (RIBEIRO, 2005, p. 90).

Assim como o prefaciador de Campos (1954), Benedicto Silva, ele subordina o planejamento à administração. O conceito de planejamento inerente a Ribeiro (2005) revela uma influência idealista, produto de uma abstração mental que estimula a vontade, o interesse, se multiplicando em análises, medindo prós e contras, sistematizações e articulações de ideias até se transformar em um “corpo amplo, coerente, completo, de conclusões suscetíveis de concretização prática” (RIBEIRO, 2005, p. 87).

O planejamento, segundo Ribeiro (2005) é um processo caracterizado pela “dominância de uma elaboração mental” (p. 88). A ênfase no aspecto racional, racionalizante do planejamento o aproxima da concepção de Friedmann (1959) e Carvalho (1978), a diferença é que ele não nega a importância da política, apesar disso, não fala em participação ou construção coletiva do planejamento, como Carvalho (1978).

Se, é a ideia que origina tudo, isto é, a razão que determina o planejamento, retornamos a separação estabelecida entre a razão e a política, técnica e política, já criticada anteriormente, retornamos ao idealismo hegeliano. Apesar da ressalva do autor ao apontar a necessidade da política. Parece-nos uma constante, a separação entre sujeito e objeto.

Paradoxalmente, esse autor não abstrai a política por força do seu desvio administrativista, destaca que “a Administração no seu conjunto, bem como o planejamento em particular, são instrumentos de ação a serviço de uma filosofia e de uma política que têm posição superior e precedente ao processo administrativo” (RIBEIRO, 2005, p. 87)⁵⁶.

Se referindo ao planejamento escolar brasileiro, o autor aponta três características que o tornam “inexequível”, são elas: 1) a falta de uma filosofia e de uma política de educação definidas (que ele vislumbra ser expressa na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁵⁷, naquele momento em discussão); 2) a falta de decisão efetiva dos que têm os poderes e os meios de ação; e 3) as condições geográficas, históricas e sociais do país. Esse conjunto de problemas inviabiliza um planejamento

⁵⁶ A influência de Ribeiro, sobretudo essa ideia de subordinação do planejamento à administração é perceptível na denominação da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), como evidencia Sander (2007). Política e administração como explicitado não tem a mediação do planejamento, estabelece-se uma relação direta entre uma e outra.

⁵⁷ Refere-se ao contexto de elaboração da primeira LDB (1961), onde concepções liberais e conservadoras disputaram a hegemonia na produção da lei.

nacional, mas comporta a realização de planejamentos regionais “nacionalizáveis oportunamente” (RIBEIRO, 2005, p. 93).

Compreendemos que para o autor em evidência, o planejamento escolar é um processo de responsabilidade dos administradores escolares, com formação específica para tal. Os demais sujeitos sociais inferidos expressam uma clara divisão e hierarquia entre os que planejam (os administradores escolares e “os que têm poderes e meios de ação”) e o que é planejado (escolas e sistemas estaduais de ensino). A participação dos educadores e estudantes não é mencionada, quando muito se fala em consulta à população em geral.

Em linhas gerais, não observamos uma menção direta ao **Estado**. Menciona política, governo, União, Congresso Nacional, poderes. Entretanto é esse conjunto que deveria fixar a filosofia e a política da educação, as diretrizes e bases. Isso estaria materializado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, projeto em discussão quando escreve seu texto, o qual ele critica por incluir referências ao planejamento escolar, referências que não se adaptariam às diferenças regionais. Supomos que o autor se referia à perspectiva de incluir a regulamentação do planejamento educacional do sistema como um todo. Em face disso, o planejamento de Ribeiro (2005) se reduziria a fixação de uma lei. Seu desagrado com o encaminhamento da lei não se sustenta, pois como veremos com Trigueiro Mendes (2000), o pensamento liberal inerente a essas colocações é que predominou.

Inferimos que o autor possui uma visão do Estado como um aparelho sem interesses inerentes, algo como neutro, cujo objetivo final é o interesse de todos. Depreendemos ainda que a responsabilidade por fixar tal filosofia e política, mais que ao Estado no seu sentido amplo, cabe aos líderes educacionais instalados na política (Congresso Nacional) ou no governo (União). Entendemos que a separação entre política e governo é no mínimo problemática, parece-nos que Ribeiro (2005) possui uma concepção muito especial de política, algo separado do exercício do governo. Inferimos que a esfera governamental estaria mais próxima de sua concepção de administração como mediação.

A ideia de paradoxo é levantada por Paro (2007) ao destacar dois elementos do pensamento de Ribeiro, quais sejam: a) a administração escolar serve a uma política e a uma filosofia de educação, isto é, a administração é um instrumento para realização dos objetivos da educação e b) a administração escolar é uma aplicação da administração

geral. A partir desses elementos, Paro (2007, p. 566) afirma que para Ribeiro a administração não podia ser neutra, pois:

o que funda a administração é ser mediação, é ser instrumento para alcance dos objetivos e, ao mesmo tempo, nós falamos que a escola – uma instituição educativa – se pauta nos princípios da administração geral, é só dar um pulinho em falso e dizer que a administração da empresa é igual a administração da escola. Portanto, extremamente paradoxal.

Uma possível solução desse paradoxo, segundo o mesmo Paro (2007), para quem, Ribeiro ao falar da administração geral, não estava preocupado com administração empresarial, isto é, administração ao estilo capitalista, é se aprofundar na sua obra, especialmente no referente aos objetivos da educação.

Ele vai buscar isso em Lourenço Filho e em Dewey, mas diz lá: “Realmente, o fenômeno da educação, em si mesmo é puramente individual e psíquico [Lourenço Filho, *Introdução ao estudo da escola nova*], porque, ou o próprio indivíduo organiza e reorganiza suas experiências [John Dewey, *Democracia e educação*], ou ninguém poderá fazê-lo por ele. (PARO, 2007, p. 568).

Os fundamentos filosóficos da **educação** em Ribeiro ao serem identificados com os explicitados por Lourenço Filho e John Dewey, este último um dos principais inspiradores do escolanovismo à brasileira, não o isenta. A rigor, o pragmatismo enquanto concepção teórico-filosófica inspiradora é uma “teoria não-crítica”. Nele, a educação é vista como instrumento de correção das distorções da sociedade e busca contribuir para a integração e harmonia da mesma, “garantindo a construção de uma sociedade igualitária” (SAVIANI, 2006, p. 4). A educação como redentora dos problemas estruturais do capitalismo, já foi criticada por Marx (2010b), citado no capítulo anterior.

A concepção de educação de Ribeiro (2005) aparece ao lado do conceito de *escolarização*, segundo ele, uma “necessidade e exigência da generalidade das populações” (p. 89). O autor não trabalha com o conceito de classe social, fala sempre genericamente em grupos, líderes ou indivíduos.

Ao considerar essa necessidade e exigência, o autor afirma que a oferta da educação deve ser estruturada e organizada como um tipo de “empreendimento do tipo econômico”, o que naturalmente envolve “relevante função social, os interesses de um grande número de indivíduos, significativo volume de meios financeiros e, em consequência, obrigar a funcionamento econômico” (RIBEIRO, 2005, p. 89). Em síntese, a educação para funcionar como tal empreendimento, como uma empresa,

precisa aproveitar melhor o tempo, as energias e os gastos, tendo em vista uma produtividade ótima.

A necessidade de obter produtividade da educação é fundamental quando se observa também seu “caráter peculiar de investimento a longo prazo” (RIBEIRO, 2005, p. 90). Portanto, a concepção de educação de Ribeiro (2005) implica uma necessidade individual, uma demanda coletiva, o dever de ser produtiva e o caráter de investimento, os objetivos sociais e econômicos aparecem combinados. Entretanto, o foco do autor está na necessidade dela ser produtiva em si mesma. Depreendemos pela nossa análise, uma influência das tendências tecnicistas (SAVIANI, 2006) e ecos da economia da educação, que iria crescer exponencialmente na década em que publica seu texto.

Contudo, o autor não questiona as possibilidades da educação em face da economia, não questiona que economia é essa, nem estabelece uma relação entre a educação e o **desenvolvimento**, categoria ausente. Apesar disso, quando apresenta as dificuldades nacionais deduzimos que a educação estaria voltada para resolvê-los ou encaminhá-los. Ele menciona a população “composta de grupos altamente diferenciados, desnivelados e de condições históricas e sociais como o Brasil” (RIBEIRO, 2005, p. 91). Assim, a educação estaria também voltada para minorar as diferenças e desníveis sociais brasileiros. Esse conjunto estaria sintonizado com a demanda por *democratização crescente da escola*, em face do crescimento da urbanização e da ocupação nos setores terciário e secundário da economia. O planejamento escolar deverá considerar a urbanização, a industrialização e a democratização.

Quando o autor publica seu trabalho no início dos anos 1960, o Brasil já vivia um processo avançado de urbanização e industrialização, embalado pela influência do planejamento do desenvolvimento, já no final do período de implementação do Programa de Metas de Juscelino Kubitschek (1960). A atmosfera de influência do planejamento capitalista vinculando educação e desenvolvimento parece ter afetado parcialmente o autor ou no mínimo conflitado com seus pressupostos administrativos (escala micro), pois ainda defende um plano de escala regional. Desse modo, a educação oscila entre a relevância social, a importância econômica e o dever da produtividade. Observamos que não há uma ligação clara entre o planejamento escolar do autor e o planejamento público mais global.

Entretanto, parece-nos um posicionamento diverso do apresentado em trabalho anterior do mesmo autor, no qual se lê (PARO, 2002, p. 124):

De um modo geral, os trabalhos teóricos sobre Administração Escolar, publicados no Brasil, adotam, implícita ou explicitamente, pressuposto básico de que, na escola, devem ser aplicados os mesmos princípios administrativos adotados na empresa capitalista. A assim chamada administração geral passa a ter validade universal, com métodos e técnicas que, convenientemente adaptados, podem ser aplicados a qualquer *organização*. Assume-se, desta forma, a “a *Administração Escolar* é uma das aplicações da Administração Geral; ambas têm aspectos, tipos, processos, meios e objetivos semelhantes” (Ribeiro, 1978: 95, grifos no original).

Na citação a seguir contactamos a identificação do conceito explicitado por Ribeiro (citado) da administração nos moldes capitalistas, mais ainda, Paro (2002, p. 125), ressalta:

[...] a administração especificamente capitalista, que, mercê dos condicionantes sociais e econômicos de um *particular* modo de produção, se apresenta, tanto no nível estrutural, quanto no superestrutural, como mediadora da exploração e domínio de uma dada classe social sobre as demais, é tida, no âmbito da teoria da administração, quer “geral”, quer escolar, como tendo validade eterna e universal. Na verdade, essa absolutização da administração capitalista – considerada a administração por excelência, produto do progresso humano, que se aplica aos mais diversos tipos de situações – nada mais é que um caso particular da absolutização da própria sociedade capitalista, considerada, no nível da ideologia dominante, como organização social perene e insuperável, pairando acima da própria história como o mais perfeito modelo de sociedade possível.

A crítica de Paro (2002) a administração capitalista se aplica também ao planejamento capitalista, que Ribeiro (2005) sem denominá-lo como tal, apresentando-o como algo genérico e a-histórico, inscreve-o no seio da aludida administração⁵⁸.

Se a fundamentação teórico-filosófica de educação de Ribeiro (2005), como indica Paro (2009), revela um vínculo com o pragmatismo, o conjunto da obra é mais difícil de caracterizar, pois o autor revela certo *ecletismo*⁵⁹, dificultando uma identificação teórica. Contudo, existe esse fundo comum, como já observamos, o qual tem implicações concretas, como o não questionamento radical da realidade existente e a crença no seu aperfeiçoamento por intermédio da educação e da administração.

A tese de Silva Ribeiro (2006) conclui mesmo pela impossibilidade de reconhecer um único modelo teórico no autor. O que denominamos de *ecletismo* é

⁵⁸ Essa aparente contradição entre os dois textos de Paro (2002; 2009) pode ser compreendida pela inserção do segundo texto (2009) em um seminário de homenagem a Ribeiro, de reconhecimento ao seu papel na área de Administração Escolar, bem como, a influência que ele exerceu e exerce sobre o autor e colegas professores.

⁵⁹ Paro (2009) chega a considerar que Ribeiro (2005) é dialético por sua interdisciplinaridade, por seu diálogo com inúmeros autores e campos do conhecimento. Entretanto, consideramos um excesso caracterizá-lo assim. Estão ausentes as categorias de totalidade (que não é a mesma coisa de administração como um todo), historicidade, dialeticidade, etc. Mais ausente ainda, os conceitos de luta de classes e modo de produção. Salvo se estivermos falando de uma dialética não-marxista.

caracterizado nessa tese como “interdisciplinaridade”. Nessa tese se aponta que a teoria da administração (e, por conseguinte, do planejamento) do autor se aproxima do modelo racional-burocrático (Fayol e Taylor), sendo menos interdisciplinar, enquanto que a concepção de educação dialoga com diferentes posicionamentos (Lourenço Filho, John Dewey, Fernando de Azevedo, Emile Durkheim), sendo mais interdisciplinar.

Em síntese, a concepção de planejamento educacional de Ribeiro (2005) é restrita ao âmbito escolar, tanto que recusa a denominação e adota o termo planejamento escolar. O planejamento é uma função da administração restrita a escola. A escola é tratada como empresa. O planejamento escolar serve para concretizar praticamente a filosofia e a política de educação definidas. Temos uma concepção de planejamento restritiva e limitadora, pois ignora que planejamento educacional e planejamento escolar estão em níveis diferentes. Nesse sentido, evidencia-se uma influência do pensamento educacional liberal. A educação apesar de sua relevância social e individual é tratada como um empreendimento econômico que tem o dever de ser produtiva (economizar recursos). Não aparece a categoria desenvolvimento, inferimos que a educação contribuiria com a economia, uma economia afrásica. O Estado é apresentado de forma indireta e como algo neutro, representante dos interesses coletivos e responsável por fixar a política educacional. Claramente uma visão ingênua quanto ao Estado e as relações de interesse e disputas que o atravessam.

O segundo autor de nossa análise é **Coombs (1970)**⁶⁰ que escreve seu texto nove anos depois de Ribeiro (1961). O título da coletânea na qual o texto do autor está inserido é sintomático: “Fundamentos do planejamento educacional”. Logo na primeira parte do seu texto, denominada “Algumas palavras ao leitor” (COOMBS, 1970, p. 7), aponta que o objetivo do trabalho é preencher uma lacuna na literatura sobre planejamento educacional. Segundo ele, praticamente nada se sabia sobre o tema antes de 1950. O texto se destina aos iniciantes e apesar de declarar que não possui respostas definitivas ou categóricas sobre planejamento educacional, pretende desfazer mitos e construir um quadro de referência.

Um ponto que confere destaque a obra e ao autor é o fato dele ter criado e dirigido o Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IPE), vinculado a

⁶⁰ Philip Hall Coombs (1915-2006), economista pela Universidade de Chicago. Foi diretor de pesquisas da Fundação Ford; primeiro secretário-assistente do Departamento de Educação e Cultura, vinculado ao Departamento de Estado dos EUA, no governo de John Kennedy (1961-1963). Criou e foi o primeiro diretor do Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IPE), vinculado a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco). Por fim, foi vice-presidente e depois presidente do Conselho Internacional de Desenvolvimento Econômico.

Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), principal órgão de assessoramento técnico aos países em desenvolvimento. Atentamos para a mudança no tratamento, não se tratam mais de países subdesenvolvidos. Portanto, sua visão conceitual e instrumental do planejamento educacional influenciará os programas internacionais de capacitação e formação nessa temática naqueles países⁶¹.

Para o autor, **planejamento educacional** é, em seu sentido mais amplo, “a aplicação de análise sistemática e racional ao processo de desenvolvimento educacional com o objetivo de tornar a educação mais efetiva e eficiente no atendimento às necessidades e metas dos estudantes e da sociedade” (COOMBS, 1970, p. 10). Desse conceito se depreende a perspectiva racionalizante, presente no planejamento em geral, bem como a fundamentação teórico-filosófica do autor, baseada na análise de sistemas. Nesse sentido, para ele, o planejamento é ideologicamente neutro e pode ser aplicado quanto as suas metodologias em situações diferentes do ponto de vista ideológico, do desenvolvimento e da forma de governo do país. Aqui ele se aproxima das concepções expressas em Friedmann (1959) e Carvalho (1978).

O autor ora analisado aponta que o planejamento educacional é um processo contínuo, interessado no futuro e também na forma de alcançá-lo. Ele “*per se* não é o criador de normas e decisões; é apenas o serviçal para aqueles aos quais cabe essa responsabilidade tanto em altos como por escalões mais baixos. É ou deve ser parte do processo inteiro da administração educacional” (COOMBS, 1970, p. 11), aqui se aproxima de Ribeiro (2005). O planejamento educacional, portanto, está a serviço de qualquer senhor. Uma de suas tarefas primordiais é manter as complexas relações internas e externas do sistema educacional em equilíbrio, equilíbrio entre o sistema e seu ambiente. Se expressa em todo o texto a influência da análise de sistemas, cuja crítica fizemos no capítulo anterior, tomando por base o trabalho de Hoos (1982).

A historicização do planejamento educacional é construída de forma anacrônica. Reivindica uma historicidade desde a Grécia Antiga, com os trabalhos de Xenofonte (Constituição de Lacedemônia) e Platão (A República), passando pela China da dinastia Han e o Peru dos incas. Esses exemplos permitem ao autor sustentar que o sistema

⁶¹ Afirma-se que Philip Coombs, segundo autor de nossa análise, defendeu durante a Presidência Kennedy que a educação e a cultura fossem instrumentos da diplomacia estadunidense (SAXON, 2006). O que está em sintonia com os projetos de cooperação técnica e financeira financiados nos países da América Latina e Caribe a partir de meados da década de 1960. Contudo, não se menciona o conteúdo ideológico dessa instrumentação, sobretudo seu caráter anticomunista e de expansão dos interesses estadunidenses dourados pelo *american way of life*, verdadeira guerra cultural para difundir o “americanismo”, conceito criado por Antonio Gramsci para expressar esse modo de vida, conforme explicitado por Neves (2010).

educacional está intimamente ligado aos objetivos da sociedade, especialmente “em períodos de grande agitação social e intelectual, a fim de ajudar a modificar a sociedade e adaptá-la a novos objetivos” (COOMBS, 1970, p. 13). Frisamos a palavra “adaptá-la”, pois explicita o caráter reformista da função planejadora, bem no sentido mannheiniano.

Logo depois, Coombs (1970) faz uma viagem teórica do século XVI ao século XIX no continente europeu, citando as propostas de John Knox, Diderot e Rousseau. Referencia como fruto do “novo liberalismo” o surgimento de extraordinário número de propostas para a construção de sistemas educacionais, direcionadas para a implementação de *reformas e melhorias sociais*.

Dando continuidade, o autor afirma que em tempos modernos, a tentativa de emprego do planejamento educacional para criar uma “nova sociedade” (aspas do autor) foi o Primeiro Plano Quinquenal da União Soviética, em 1923. Para ele, começo de “um processo de planejamento contínuo e amplo que acabou auxiliando a transformar [esse país] – em menos de cinquenta anos – em uma das nações mais desenvolvidas politicamente, no mundo” (COOMBS, 1970, p. 14). Claro desde que se ponha de lado sua orientação ideológica, a experiência de planejamento dos soviéticos oferece uma variedade de lições técnicas.

A referência ao planejamento soviético, como exemplo, é importante pela sua capacidade de alcançar um grande desenvolvimento político em um período histórico relativamente curto. Constatamos, entretanto, que o autor omite o desenvolvimento econômico, cultural e social obtido nas primeiras décadas da Revolução de 1917. Além disso, essa experiência oferece “lições técnicas”, desde que se descarte sua “orientação ideológica”. Preserva-se a separação entre política e técnica, conforme observamos ao longo da introdução do planejamento nos países da América Latina e Caribe. Observamos que o autor é coerente com seu conceito de planejamento educacional, como algo neutro e racional.

Apesar desses elogios, mais a frente, o autor descarta todas essas experiências iniciais, pois, segundo ele, nenhuma possuía todas as características de um planejamento educacional. Leia-se que nenhuma se encaixa na sua perspectiva, no seu conceito. Todos os demais se conformavam a uma “espécie típica” até o advento da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com as seguintes características:

- (1) era de curto prazo em perspectiva, estendia-se apenas até ao orçamento do ano seguinte (exceto quando se tinha de construir facilidades ou acrescentar novo e importante programa, em cujo caso o horizonte de planejamento se alargava pouco);
- (2) era fragmentário na cobertura do sistema educacional; as partes do sistema eram planejadas independentemente uma das outras;
- (3) era

não-integrado, no sentido de as instituições serem planejadas com autonomia sem laços explícitos com as necessidades e tendências em evolução na sociedade e na economia em geral; e (4) era uma espécie de planejamento *não-dinâmico* que assumia um modelo educacional essencialmente estático, que retinha intactas, em anos sucessivos, suas principais características (COOMBS, 1970, p. 15).

O autor faz uma generalização interessada, pois omite o planejamento desenvolvido nos países socialistas e ao mesmo tempo denomina o usual planejamento escolar, reivindicado por Ribeiro (2005), existente nos países capitalistas, como planejamento educacional. Enquanto o primeiro sempre se ateve ao nível micro e ao período do chamado ano letivo, o segundo se preocupa com o nível macro e com um período mais prolongado de tempo. Mas não só. Por ser de curto prazo, fragmentário, não-integrado e não-dinâmico, não era planejamento educacional e sim planejamento escolar, o qual estava adstrito ao cotidiano pedagógico da escola e dos sistemas, o ano letivo é o horizonte máximo dele e as necessidades organizacionais seu limite⁶².

O autor faz tal confusão para justificar a assistência técnica, pesquisas e burocracia de teor internacional, necessárias à mudança do que chama de “regime de planejamento simples” para um regime de planejamento moderno, adotando como marco a Segunda Guerra Mundial. Para tanto, ele busca justificar tal mudança apontando as transformações que ocorreram no pós-guerra (1954-1970), pressionando os sistemas educacionais nas “nações industrializadas” (Estados Unidos, Reino Unido e França) e nas “nações em desenvolvimento” (países da Ásia, África e América Latina).

Observamos que Coombs (1970) faz generalizações apressadas que suprimem as diferenças entre planejamento em geral e planejamento educacional em particular. Segundo ele, fazer um levantamento das necessidades dos sistemas educacionais, elaborar planos de investimentos, programas e projetos, se qualquer um desses ocorrer já se tem planejamento educacional. Dessa forma, transmite a ideia de que não existem muitas diferenças entre as nações industrializadas, União Soviética e Estados Unidos, por exemplo, pois a industrialização é o que as torna agrupáveis em uma mesma

⁶² É preciso compreender que o contexto ao qual o autor está referido evidencia uma concepção limitada em relação ao planejamento escolar. Nos dias atuais, o planejamento educacional expresso no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) vai do âmbito macroestrutural ao âmbito escolar, com o PDE Escola. Portanto, o planejamento escolar está sintonizado com as diretrizes da política educacional fixadas no cerne do planejamento educacional. Assim, o planejamento educacional abrange os níveis nacional, estadual e municipal, com instrumentos adaptados para cada um desses níveis.

classificação. Deprendemos que o autor em tela omite a discussão sobre os modos de produção⁶³.

A passagem dessas fases nos sistemas educacionais referidos, com os problemas de escassez de mão de obra, os quais impediam o crescimento econômico, colocou a educação em um novo patamar de atenção junto aos economistas. É a ascensão da economia da educação, que para Coombs (1970) exigia um encontro entre os espíritos dos economistas e educadores, de inicialmente conflituoso pela educação mútua convergiu no descobrimento de interesses comuns, interesses não citados pelo autor.

O coroamento dessas fases nos países industrializados foi a “Grande Explosão Educacional”, cuja força não foi a demografia ou as necessidades da economia, mas “a crescente demanda popular que persistentemente superava a capacidade dos sistemas educacionais de satisfazê-la” (COOMBS, 1970, p. 21). Para o autor, a causa dos movimentos com o maio de 1968 nesses países foi o crescente desajuste entre economia, sistemas educacionais, sociedade e classe estudantil, pois os sistemas estavam “tolhidos pelas tradições e hábitos pedagógicos de sua própria elite⁶⁴, numa ocasião em que se movimentavam rapidamente para se tornar sistemas educacionais de massa” (COOMBS, 1970, p. 21).

Nesse período, as nações em desenvolvimento, especialmente no âmbito das conferências realizadas pela Unesco, estabeleceram inúmeros objetivos regionais para a expansão de seus sistemas educacionais, objetivos para os quais se exigia uma grande proporção de investimentos internos e externos, bem como um grande planejamento educacional. Desaparelhados em termos de conhecimentos e técnicos para efetivar tal trabalho, esses países passaram a contar com a assistência de órgãos como a Unesco e outros órgãos de ajuda bilateral (COOMBS, 1970).

Comprendemos que seu conceito de planejamento educacional demanda uma integração com o planejamento público, a integração entre a educação e as necessidades

⁶³ Esse agrupamento pela industrialização é caudatário dos escritos de Raymond Aron (1905-1983), uma trilogia de livros publicados em 1962, 1964 e 1965, no qual considera que a sociedade soviética e a sociedade capitalista são duas espécies de um mesmo gênero – a sociedade industrial progressiva (PEREIRA, 1978). Essa mesma indistinção é incorporada por Gross (1982) em coletânea organizada sob patrocínio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), enquanto crítica aos esquemas de consultoria e assistência técnica no âmbito do planejamento educacional introduzidos na América Latina. Entretanto, notamos que a crítica é limitada, pois foge da discussão central sobre o modo de produção.

⁶⁴ Reside nessa expressão algo perigoso. Por se tornarem de massa, os sistemas educacionais não podem mais adotar as tradições e hábitos pedagógicos antes restritos às elites, devem se adaptar. O que isso pode significar? O re-estabelecimento de uma dualidade, muito conhecida entre nós, um sistema propedêutico, voltado para as elites e outro profissionalizante, adaptado às necessidades dos filhos das classes trabalhadoras.

da economia. O **desenvolvimento** inerente a essa integração é o padrão alcançado pelas nações industrializadas e seu alcance passa pela utilização do planejamento educacional por parte das nações em desenvolvimento, sob a orientação dos organismos internacionais.

Logo em seguida, o autor elenca os “sérios problemas” dos sistemas educacionais desses países, coincidentemente um programa de trabalho para o planejamento educacional, bem como justificativa para os programas de assistência técnica, dentre eles: a) insuficiência de empregos para os elementos preparados e b) o tipo errado de educação.

Em relação a insuficiência de empregos, o autor afirma que o sistema educacional poderia agora contratar professores com maiores aptidões. Para ele, os profissionais com maiores aptidões são os graduados em diversas áreas de conhecimento, não necessariamente os formados para o exercício da docência, mesmo que “se apresentassem com certa relutância, pois o ensino era o último recurso na lista dos empregos que preferiam” (COOMBS, 1970, p. 28).

Inferimos que o ideal de professor para Coombs (1970) era o personagem Mark Thackeray (interpretado por Sidney Poitier), engenheiro desempregado que virou professor, no filme “Ao Mestre, com carinho” (*To Sir, with love*)⁶⁵. A pedagogia da irrelevância do profissional da educação inerente a esse filme, pode bem caracterizar os limites da análise do autor:

Era tentador para alguns observadores saltarem à conclusão simplista de que se expandira demais a educação e que, portanto, se devia contê-la agora, para ficar em harmonia com o potencial da criação de empregos da economia. Mas um exame mais profundo sugeria que a verdadeira solução residia principalmente na própria economia. Tornava-se necessário reestruturá-la e adaptá-la, para que pudesse utilizar-se melhor da mão-de-obra instruída e existente (COOMBS, 1970, p. 28).

O problema maior é a economia, porém o autor não explicita de que economia está falando. Entretanto, pelas evidências apresentadas, trata-se da economia capitalista, cuja reestruturação e adaptação se dão nos marcos do “consenso keynesiano” (MELO,

⁶⁵ Neste filme, o professor Thackeray percebendo que os conteúdos ministrados na escola não tinham qualquer relevância para seus alunos e alunas, decide abandonar o currículo escolar e ensinar lições de vida sobre temas escolhidos por eles. Apesar do tom poético e da emoção que envolve o filme, contagiando gerações que até hoje o veem, entendemos que há uma crítica à educação nos moldes feitos pelos escolanovistas. No lugar do conteúdo, entendido como algo morto e incapaz de ser trabalhado frente a indisciplina dos estudantes, propõem temas atuais e aulas mais vinculadas as necessidades cotidianas. Afinal, esses alunos não pertencem à classe dominante, são filhos da classe trabalhadora. Portanto, não é necessária uma educação humanista, mas uma educação mais útil às funções que ocuparão no mundo do trabalho, mais praticizada e utilitarista.

2003, p. 31). Consenso que implica na manutenção da acumulação capitalista com concessões por intermédio do Estado de bem-estar-social (nos países industrializados) e do desenvolvimentismo (nos países em desenvolvimento), para utilizarmos as classificações do autor. A solução é sempre limitada, pois não toca na estrutura do problema, isto é, a funcionalidade que o excedente de mão de obra efetiva ou potencial (exército industrial de reserva) exerce no sistema capitalista e a impossibilidade do pleno emprego no seu marco (o desemprego estrutural, terceirização, precarização das relações de trabalho)⁶⁶.

O segundo problema, o tipo errado de educação, diz respeito à educação oferecida estar em descompasso com o mundo do trabalho existente. Segundo Coombs (1970, p. 29):

Não foram poucos os críticos que condenaram abertamente a “educação do século XIX importada”, ainda dominante, como estando mal adaptada às necessidades das nações pobres que procuravam modernizar-se. Mas era duvidoso que mesmo um tipo de educação mais “moderno”, destinado a preparar os jovens para um emprego moderno e uma vida cidadina, fosse o tipo certo para a grande maioria de jovens que estavam destinados a viver em áreas rurais. Ao invés de condicioná-los para liderança no desenvolvimento rural e da agricultura, que era indispensável para o desenvolvimento nacional em geral, tenderia a afastá-los de seu ambiente rural.

É de fundamental importância entender o que o autor considera uma educação importada do século XIX⁶⁷. Ele se refere à educação humanística oferecida nos sistemas educacionais europeus, educação que para Comte (1983) deve ser acessível apenas aos filhos da elite dirigente. A **educação** adaptada às necessidades desses países implica a exclusão dos conteúdos humanísticos e a oferta de conteúdos aplicáveis, utilitaristas, voltados para a “vocação natural” de cada país, leia-se a produção de alimentos aos “países industrializados”, de onde já compram todas as suas manufaturas e tecnologias.

A educação, portanto, deveria preparar para o emprego e para o trabalho na zona rural ou no campo, conforme as características da economia de cada país. Daí ser indispensável que essa educação os “condicione” para o desenvolvimento rural e da agricultura e os preservem de anseios equivocados para sua realidade, como uma vida cidadina. Portanto, a educação não implica em uma perspectiva potencialmente

⁶⁶ Uma análise mais ampla sobre essas questões pode ser encontrada em Harvey (1992).

⁶⁷ No jornal O Estado do Maranhão (30 de outubro de 2011) um encarte de propaganda do Colégio Upaon-Açu divulga seu Programa High School, parceria com a Texas University High School, onde destaque é a dupla nacionalidade (brasileira e estadunidense) do diploma de ensino médio. O currículo é expandido com a inclusão de disciplinas como oratória, política, economia e sistemas de informação. Por outro lado, consultores como Gustavo Ioschpe (articulista da Revista Veja) defendem que o currículo do ensino médio público seja enxugado, pois existe excesso de carga horária e muitas disciplinas. Por trás da defesa da atualização curricular se esconde a manutenção e aprofundamento da dualidade educacional.

transformadora da realidade de cada país, mas numa perspectiva reprodutivista daquela realidade. A educação de par com um desenvolvimento que seja complementar às necessidades dos países industrializados, não implica em última instância numa futura competição com eles. Seria uma educação preparadora de mão de obra que faria com que a agricultura produzisse mais e melhor.

Quanto aos progressos, o planejamento educacional, segundo “líderes educacionais e economistas”, deveria: i. abranger um futuro mais distante na realidade, isto é, um período curto (1 ou 2 anos), médio (4 a 5 anos) e longo (10 a 15 anos); ii. ser global (abranger todo o sistema educacional); iii. ficar integrado aos planos de desenvolvimento econômico e social mais amplo; iv. ser parte integral da administração do ensino, isto é, estar integrado a tomada de decisões e operações de execução; e v. abranger também os aspectos qualitativos (COOMBS, 1970, p. 31).

A educação é vista como sistema educacional, ou seja, abrange todos os níveis de ensino. Portanto, a proposta de Coombs (1970) é um esforço colossal de planejamento educacional que redirecione todo o sistema no rumo das indicações dos líderes educacionais e dos economistas.

Em linhas gerais, o planejamento educacional deve estar integrado ao planejamento do desenvolvimento econômico e social mais amplo (planejamento público global), envolver todo o sistema educacional, tanto aspectos em quantitativos, como qualitativos. A existência desse *planejamento educacional moderno* (COOMBS, 1970, p. 14) teria contribuído para resolver a maioria dos problemas educacionais, mas esse modelo não existia nem nas nações industrializadas, avançadas em recursos humanos e materiais, com sistemas educacionais sólidos e experientes, nem nas nações em desenvolvimento, com quase tudo por fazer.

Entendemos que o autor pretende supervalorizar seu trabalho à frente do IIPE, pois o planejamento educacional existia e era praticado, tanto nas nações industrializadas, quanto nas nações em desenvolvimento. O que não era praticado, em princípio, era sua concepção de planejamento educacional.

O autor explicita uma concepção curiosa quanto aos especialistas atuantes no planejamento. A ele parece que o administrador educacional teria algo de idealista, enquanto o economista não. O primeiro seria menos científico (conceitualizador e analista) e mais político, importaria o quanto de dinheiro é necessário e não de onde deve vir o dinheiro. O segundo mais técnico e menos político, preocupado com o problema da distribuição (alocação dos recursos escassos) e da eficiência (máximo de

produtividade dos recursos alocados). A velha cisão entre política e técnica, ciência/técnica e política é recolocada por Coombs (1970) em termos já criticados por Gramsci (1986), bem como a economia afrásica e burguesa (economia sem política), também criticada a partir de Netto & Braz (2009).

O **Estado** não é objeto de preocupação ou reflexão do autor. Termos como forma governamental, autoridades, Estados-membros, Ministérios, parlamentos, países, nações, substituem ou servem para evitar a utilização dessa instância de poder. Inferimos que o Estado sob a perspectiva do planejamento educacional moderno defendida pelo autor em sua obra localiza-se acima dos interesses das classes sociais, conceito também ausente. A utilização desse planejamento implicaria superar modelos de comportamento, regras, princípios, doutrinas, filosofias, atitudes, privilégios e visão acanhada em todos os países. Com isso, alcançaria a neutralidade ideológica que reivindica para o bom funcionamento do planejamento educacional.

Implicitamente ele reconhece que o Estado está crivado de diferentes interesses. Entretanto, o planejamento levaria a superação dessas divergências em face de sua neutralidade e aplicabilidade para qualquer situação. Com isso, o Estado representaria os interesses coletivos (PEREIRA, 1978, p. 33). Não existiria nem divergência insanável, tão pouco interesses irreconciliáveis. Tudo deveria se dobrar ao planejamento educacional, cujo objetivo inquestionável é tornar o sistema educacional “mais pertinente, mais eficiente e mais produtivo” (COOMBS, 1970, p. 45). Noutras palavras, subordinado aos interesses da economia capitalista (pertinente), economizando os recursos investidos (eficiente) e oferecendo cada vez mais, mão de obra qualificada (produtivo).

Para o autor, as metodologias utilizadas pelo planejamento educacional são: o método da demanda social (pelos educadores)⁶⁸, isto é, buscam atender a demanda popular por educação; o método da mão de obra (pelos economistas)⁶⁹, a oferta de

⁶⁸ O método da demanda social significa a demanda popular ou coletiva por educação, isto é, “a soma total das demandas individuais de educação, em determinado lugar e tempo, sob circunstâncias culturais, políticas e econômicas então prevalentes” (COOMBS, 1970, p. 36). Os economistas criticam esse método em três pontos: i. ignora o problema da dotação de recursos; ii. ignora as necessidade de mão de obra da economia e iii. superestima a demanda, subestimando os cursos, provocando distribuição deficiente de recursos e reduzindo a qualidade e eficiência. Observamos que a preocupação dos economistas, inferida pelas críticas, se dá quanto a adequação dos investimentos em educação, quanto a sua utilidade para o desenvolvimento da economia capitalista, sobretudo no que se refere à oferta de mão de obra conforme as necessidades cambiantes da mesma.

⁶⁹ O método da mão de obra tem como pressuposto que o crescimento econômico é que gera o desenvolvimento, mas para ocorrer necessita de investimentos infra-estruturais e humanos. Portanto, o investimento em recursos humanos é um requisito para o crescimento econômico, desde que “o padrão e a

educação deve estar subordinada às necessidades de mão de obra da economia; e o método de custo-e-benefício (pelos economistas)⁷⁰.

Coombs (1970) considera que os três métodos isolados são falhos. Na sua percepção deve-se construir uma nova síntese deles para superar sua falha fundamental que é considerar o sistema educacional somente no sentido de expandi-lo, sem preocupar-se em modificá-lo para atingir uma maior pertinência, eficiência e produtividade. Apesar da defesa dessa síntese, a baliza escolhida pelo autor para que isso possa ocorrer, passa claramente pela economia da educação, cujos métodos são os mais utilizados e parametrizados.

Quando Coombs (1970) publica seu texto já se observa uma inflexão no âmbito da educação e do planejamento educacional. Predomina a economia da educação com seus aportes teóricos e metodológicos. Deve-se atender a demanda popular por educação, desde que se adotem como critérios as necessidades da economia capitalista, isto é, privilegie-se o investimento em recursos humanos para o crescimento econômico, bem como, investir de forma produtiva, otimizando os gastos, economizando recursos e alcançando um retorno desse investimento, conforme destacado anteriormente.

O esforço de implementação desse planejamento educacional moderno foi liderado pelos organismos multilaterais. O marco desse esforço de promoção de treinamento e pesquisa, sobretudo pela Unesco, foi a criação em 1963, do Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIEPE) com sede em Paris. Esse instituto foi criado com o apoio da Fundação Ford, Banco Mundial e Governo Francês, destacando-se seu extenso programa de publicações que colocaram as ideias sobre planejamento educacional em circulação no mundo e em diversos idiomas. A Fundação Ford e o Banco Mundial atuam, de modo geral, como intelectuais coletivos e como formadores

qualidade da produção educacional estejam entrosados com as necessidades da mão-de-obra da economia” (COOMBS, 1970, p. 39). As críticas contra esse método podem ser resumidas em: a) não leva em conta os diversos níveis de ensino (por exemplo, a educação infantil), b) as classificações de emprego e os coeficientes de mão de obra usados nos estudos eram baseadas nas economias industrializadas e não se adaptavam as economias menos desenvolvidas; c) impossibilidade de fazer previsões seguras das necessidades de mão de obra (COOMBS, 1970, p. 42).

⁷⁰ O método do custo-e-benefício ou da “taxa de retorno” considera que o “indivíduo racional” ao decidir aplicar seus recursos examina as alternativas existentes, o peso de cada uma e a satisfação da sua necessidade, escolhendo a que implica em maior benefício e menor custo⁷⁰. O mesmo deveria ser praticado quando do planejamento educacional, investir-se-á conforme o retorno que isso proporcionará a economia no seu conjunto. As críticas a esse método se concentram em: a) incluem nos custos a renda que supõem os estudantes deixavam de ganhar, em países com alto índice de desemprego; b) o cálculo de benefícios futuros, supondo os impactos que a educação teria na renda futura do indivíduo e c) só mede benefícios econômicos diretos, deixando de fora os indiretos e não-econômicos.

dos intelectuais orgânicos da ordem capitalista, conforme análise de Neves (2010), o mesmo se pode afirmar em relação ao IIPE⁷¹.

O esforço da Unesco e de outros órgãos multilaterais constituiu no final dos anos 1970, uma verdadeira “comunidade internacional de planejamento educacional”, formada por um corpo de novos conhecimentos, substancial quadro de técnicos e uma cooperação e comunicação eficazes entre os produtores e consumidores de pesquisa (COOMBS, 1970, p. 49).

Em vista disso, a fundamentação teórico-filosófica do autor passa pelas concepções positivistas-funcionalistas, com destaque para a análise de sistemas. A aplicação da análise de sistemas permitiria delinear as especificações de cada sistema, isto é, os resultados desejados (objetivos), a avaliação das limitações de controle e fatores ambientais. Além de idealizar uma variedade de sistemas alternativos para atingir tais resultados, ou seja, com seus componentes (*inputs*) e resultados (*outputs*), escolhendo aquele que melhor se adapte aos objetivos e circunstâncias. Novamente a análise de sistemas é trazida a colação como algo exitoso e aplicável por analogia à educação.

Entendemos ser oportuno, citar as reflexões de Saviani (2009b) sobre a temática, no contexto dos debates sobre o novo Plano Nacional de Educação e a construção de um Sistema Nacional de Educação. O referido autor critica a análise de sistemas (enfoque sistêmico), principal fundamento do trabalho de Coombs (1970), estabelecendo uma importante distinção:

[...] não podemos perder de vista que a organização dos sistemas nacionais de ensino antecede historicamente em mais de um século ao advento do chamado “enfoque sistêmico”. Portanto, trata-se de coisas distintas. **O enfoque sistêmico é um conceito epistemológico que está referido a uma determinada maneira de analisar os fenômenos, mais especificamente, ao método estrutural-funcionalista.** Portanto, quando aplicado à educação, o referido enfoque diz respeito a um dos possíveis modos de se analisar o fenômeno educativo. Em contrapartida, a noção de sistema educacional tem caráter ontológico, pois se refere ao modo como o próprio fenômeno educativo é (ou deve ser) organizado. Além do mais, o “enfoque sistêmico”, inspirado na Cibernética (WIENER, 1964), **tende a considerar o “sistema” como algo mecânico, automático, instaurando um processo em que os homens, em vez de sujeitos passam à condição de meros objetos do “sistema”, cujos pontos de referência básicos são os “input” e “output”.** (SAVIANI, 2009b, p. 26, grifos nossos).

⁷¹ É importante relativizar um pouco essa funcionalidade a serviço da ordem da capital, pois estudos como os de Faria & Costa (2006) apontam para o relevante papel da Fundação Ford no auxílio ao avanço e consolidação da pesquisa em vários campos do saber nos países da América Latina, África e Ásia, em especial no Brasil. Entendem que havia uma relativa autonomia dos pesquisadores na condução de seu trabalho, apesar da influência política e dos interesses econômicos dos Estados Unidos estarem presentes quanto à definição das linhas de financiamento das pesquisas.

Saviani (2009b, p. 26-27) argumenta ainda que:

Um exemplo referido por Churchman é particularmente ilustrativo ao referir-se a um “sistema de saúde” que pretende eliminar o sarampo: o sucesso do sistema “resultará na redução da mortalidade infantil, e conseqüentemente produzirá um ‘intolerável’ aumento da população nas áreas subdesenvolvidas” (CHURCHMAN, 1971, p. 56). Para evitar esse efeito indesejável o autor invoca a competência do ‘pensador de sistemas totais’: “talvez seja ‘melhor’ deixar o sarampo fazer sua feia obra do que permitir a fome resultante da explosão populacional” (idem, *ibidem*).

Acreditamos que Saviani (2009b) precisa bem as implicações dos fundamentos teóricos de Coombs (1970). Ao tratar a educação como um sistema, não no sentido ontológico, mas no sentido epistemológico da teoria dos sistemas, ele “coisifica” os sujeitos do processo educativo, não as reconhece como pessoas de direitos, mas como objetos a serem planejados (números, custos, funções, mão de obra). No limite é uma planificação desumanizante, se torna um Simão Bacamarte⁷². Ao mesmo tempo, retira a historicidade e a dinamicidade da realidade social tomando-a como algo estático e mecânico, suscetível de ser programado a despeito das falhas e imprecisões que por ventura ocorram. Se ocorrerem são desvios ou imperfeições da construção do sistema, passíveis de correção.

Não se trata de uma visão superada no âmbito do IPE/Unesco. Em texto publicado recentemente, em que faz um balanço do planejamento educacional nos últimos quarenta anos, Lewin (2008, p. 13, grifo nosso), pontua:

Sixth, systems theory approaches to planning have been **unfashionable** for some time. But their underlying power means that they should not be ignored. Education systems are indeed systems with many constituent parts. Often the best explanations of their behaviour are not those related to policy intervention, but those which are an expression of underlying effective demand, and the actions of many independent actors making choices. These can be treated statistically. They are subject to a systems analytic frame of reference that often has predictive power. It may be that as these attributes are rediscovered by new generations of planners the techniques associated with the approach will find new favour⁷³.

⁷² Simão Bacamarte é um personagem do conto “O Alienista” de Machado de Assis (1839-1908). Médico especializado no campo psíquico (patologia cerebral) sob o resguardo desse saber confinou quase toda a população de Itaguaí no sanatório, enquadrando-os como loucos. Respalado pela ciência médica ninguém podia lhe questionar ou resistir, não eram nada além de objetos para seu estudo científico. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bn000012.pdf>. A crítica de Machado de Assis se aproxima das abordagens de Michel Foucault sobre a loucura e a psicanálise, abrindo uma possibilidade de diálogo entre os dois autores em oportuna pesquisa analítico-comparativa.

⁷³ “Seis, o enfoque da teoria de sistemas para o planejamento saiu de moda há algum tempo. Mas seu poder subjacente não pode ser ignorado. Os sistemas educativos são de fato sistemas com muitos componentes. Frequentemente, as melhores explicações sobre seu comportamento não são as relacionadas com a intervenção da política, mas com as que são expressão da base efetiva da demanda e das ações de muitos atores independentes para tomar decisões. Estes podem ser tratados estatisticamente. Estão

Dessa forma, para Lewin (2008), independente de não estar mais na moda (*unfashionable*), a teoria de sistemas não pode ser ignorada, pois seu método possui um poder preditivo considerável, isto é, um poder de convencimento e explicação baseado na estatística, nos números que dizem mais do que as decisões relacionadas à política educacional⁷⁴. Certamente a autora não explica por que essa teoria saiu de moda, na verdade fica evidenciado que no âmbito da “comunidade internacional de planejamento educacional” (COOMBS, 1970, p. 49) que gravita no entorno do IPE e de outros organismos internacionais, ela continua *fashion*.

Acentua-se uma preocupação com as formas e os meios, sem descuidar do conteúdo, o qual deve ser adaptado às necessidades da sociedade (economia capitalista). Prevalece uma tendência tecnicista no planejamento educacional proposto pelo autor bem no sentido caracterizado por Saviani (2006). Nada pode obstar a necessidade de planejar a educação e torná-la eficiente e produtiva. Coombs (1970, p. 61) conclui que a despeito dos avanços em termos científicos e das contribuições das pesquisas e dos novos conhecimentos, o planejamento educacional, assim como a própria educação, se assemelha mais a uma arte que a uma ciência, repetindo aqui a *contradictio in terminis* (contradição em termos) de Friedmann (1959).

Enfim, a concepção de planejamento educacional de Coombs (1970) implica na análise sistemática e racional do processo de desenvolvimento da educação cujo objetivo é torná-la efetiva e eficiente. A educação implica em uma perspectiva reprodutivista daquela realidade, preparadora de mão de obra. O desenvolvimento é o padrão das nações industrializadas. Entretanto, nos países em desenvolvimento deve ser complementar às necessidades dos países industrializados, não pode implicar competição com eles. Implicitamente reconhece que o Estado está crivado de diferentes interesses. E ainda assim, o Estado representaria os interesses coletivos alcançáveis por intermédio do planejamento educacional.

sujeitos a um macro sistema de análises de referência que muitas vezes tem um poder preditivo. Pode ser que na medida em que estes atributos sejam redescobertos pelas novas gerações de planejadores as técnicas associadas a esse enfoque encontrem um novo impulso”. [tradução nossa]

⁷⁴ A nova estratégia do Banco Mundial para o Brasil no período 2012-2015 reitera a disposição do banco em apoiar a disseminação das “*evidence-based policies*”, isto é, as políticas baseadas em evidências (WORLD BANK, 2011, p. 24). Camila Croso, coordenadora-geral da Campanha Latino-americana pelo Direito à Educação (Clade) em entrevista faz uma crítica importante a esse documento e a pretensa neutralidade científica do Banco Mundial (CROSO, 2011).

O terceiro autor analisado é **Poignant (1976)**⁷⁵, sua obra resulta de um curso sobre planejamento da educação, ministrado em Recife e um seminário sobre a integração do planejamento da educação ao planejamento econômico e social, realizado no Rio de Janeiro⁷⁶.

O marco conceitual é quase os mesmos de Coombs (1970), sob o resguardo institucional do IPE/Unesco, do qual também foi diretor. O conceito de “**planificação da educação**”, termo utilizado por ele (está mais próximo do equivalente francês), construído no início da década de 1960 (pela comunidade internacional vinculada ao IPE) “é apenas um convite a uma racionalização do desenvolvimento quantitativo e qualitativo do sistema educacional por meio do planejamento” (POIGNANT, 1976, p. 5).

Um aspecto ligado a esse conceito de planificação

[...] é a procura de uma melhor eficácia do sistema educacional, isto é, em termos econômicos, a capacidade de produzir o máximo de resultados a um custo constante ou, inversamente, obter um mesmo resultado com um mínimo de custo. Em outras palavras é a procura de uma melhor coerência, de uma maior racionalidade na determinação dos objetivos do sistema educacional e na escolha dos meios mais apropriados para atingi-los.

Os sistemas educacionais são apenas um elemento (um “subsistema”) do sistema social total, mas este elemento tem um papel fundamental no progresso moral, social e econômico de toda a sociedade (POIGNANT, 1976, p. 5).

As linhas precedentes desvelam a introdução da racionalidade econômica como parâmetro para orientar o trabalho do planejamento educacional, parâmetro que se adotado poderá levar os sistemas educacionais a cumprirem com seu papel no âmbito do sistema social total, isto é, seu papel de fazer progredir a sociedade.

Conforme destacado na citação anterior, a noção de eficácia do sistema educacional é central no conceito do autor em tela, ela se divide em eficácia interna e eficácia externa. A eficácia interna diz respeito a fazer com que os conhecimentos dos programas oficiais, as aptidões individuais e os comportamentos almejados sejam adquiridos ou desenvolvidos “da maneira mais sólida possível, num mínimo de tempo e, se possível, com um mínimo de custo” (POIGNANT, 1976, p. 6-7).

⁷⁵ Raymond Poignant (1918-2011), licenciado pela Escola Nacional de Administração (ENA) da França, foi membro do Comissariado Geral do Plano, do Governo Francês, membro do Conselho de Estado (Supremo Tribunal da Administração) e diretor do IPE/UNESCO, de 1969-1974, o segundo, depois de Philip Coombs.

⁷⁶ O conjunto de textos foi publicado de forma mimeografada pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). A editora Saraiva, conforme consta na orelha do livro entrou em contato direto com o autor para obter os direitos de publicação em português, conseguindo os textos originais revistos e ampliados.

O autor aponta como “causas” da baixa eficácia interna: classes com excesso de alunos; falta de manuais, de material didático diverso; qualidade medíocre do corpo docente; inexistência ou insuficiência de inspetores; falta de interesse de certos meios sociais pela frequência à escola, etc. Logo em seguida aponta os prováveis “remédios” para enfrentamento dessa questão: redução do número de alunos por classe; melhoria da qualidade dos professores; melhoria do material didático tradicional; individualização do ensino, etc (POIGNANT, 1976).

Além do imperativo do menor custo, o autor acrescenta a metáfora do organismo adoentado, cujas causas da doença são conhecidas e a partir da medicação adequada, a doença será superada, restaurando-se a saúde do organismo.

A eficácia externa implica em saber se a aprendizagem e os conhecimentos estão adaptados às necessidades da sociedade sob um triplo aspecto: i. individuais-formação do homem; ii. adaptação à vida social-formação do cidadão e ii. participação na vida econômica-formação do produtor (POIGNANT, 1976, p. 12-15).

O conceito de **educação** está intimamente ligado ao conceito de eficácia. A educação deve ser eficaz sob dois aspectos: internamente (menor tempo e menor custo para ser implementada) e externamente (formação do homem, do cidadão e do produtor). Portanto, a educação deve obter essa dupla eficácia e esse é o grande sentido da utilização da planificação da educação. O conceito de educação aparece atravessado por uma combinação da concepção humanista tradicional e moderna (SAVIANI, 1983) e de pedagogia tecnicista e teoria dualista da educação (SAVIANI, 2006).

Poignant (1976) atribui ao professor responsabilidade primordial de formar o homem no sentido amplo, “homens capazes de reflexão pessoal, imbuídos de espírito crítico, de senso estético, de amor pela verdade e pela justiça” (p. 12). Por outro lado, quando se refere a formação do cidadão atribui a escola um papel fundamental de democratização, ainda que limitado. A escola deve preparar as crianças e jovens para se integrarem na sociedade, participarem ativamente da vida social e assumirem responsabilidades concretas nela. Sobre o último aspecto, de formação do produtor, aparece o vínculo entre educação e economia, a necessidade de preparação de formação para o mercado de trabalho.

O autor em referência faz uma combinação contraditória de concepções e tendências que objetiva, ao mesmo tempo, “salvaguardar as finalidades humanas, sociais e democráticas dos sistemas de ensino [e garantir] a formação tendo em vista o mercado de trabalho” (POIGNANT, 1976, p. 14). Evidentemente ao autor escapa se

esses objetivos são contraditórios, não lhe causa estranheza que ao lado de todas essas tarefas formativas, a educação deva primar ainda pela economia de recursos e otimização dos gastos.

Ampliando essa contradição, o autor afirma que o crescimento da escolarização também reduz as diferenças sociais, explicando que isso é observável em inúmeros países. O crescimento da escolarização nos países socialistas, por exemplo, permite constatar que os “progressos na equiparação das oportunidades foram muito reais e as diferenças de comportamento dos diversos grupos sociais são hoje, em geral, mais reduzidas do que na Europa Ocidental” (POIGNANT, 1976, p. 125).

As diferenças sociais são explicáveis por três grupos de fatores: 1) de ordem econômica, pois por razões financeiras as famílias de trabalhadores manuais não mandam seus filhos para o ensino secundário e ensino superior, preferindo formações de duração mais limitada e que possibilitem ganhar um salário mais rapidamente; 2) de ordem cultural, pois cada família constitui um “modelo cultural” transmitido por herança, enquanto os filhos de intelectuais chegam ao ensino superior, o mesmo não se dá com os filhos dos trabalhadores manuais; 3) de ordem pedagógica, pois o sucesso escolar dos filhos de grupos sociais médios e superiores é mais elevado que a dos filhos de trabalhadores manuais (POIGNANT, 1976).

Em poucas linhas, temos uma concepção burguesa de educação expressiva da teoria da escola dualista (SAVIANI, 2006). Preserva-se a dualidade estrutural por intermédio da dualidade educacional, preservação que é naturalizada, por fatores econômicos (os filhos dos trabalhadores precisam contribuir com a renda das famílias), culturais (o baixo capital cultural das famílias dos trabalhadores) e pedagógicas (os filhos dos trabalhadores aprendem menos por uma predisposição quase genética). A situação é apresentada de tal forma que aparenta ser insuperável, uma espécie de *é, por que sempre foi*.

A relação entre educação e mercado de trabalho, leva o autor a falar da integração entre planificação da educação e planejamento global. Poignant (1976) destaca que o plano educacional está estreitamente ligado ao plano geral, isto é, a planificação educacional está estreitamente vinculada a planificação econômica e social, sob três pontos de vistas principais: a) alocação de recursos, pois o financiamento da educação está no quadro do plano global; b) emprego, pois o equilíbrio entre recursos e necessidades de mão de obra pode limitar ou incentivar os investimentos, bem como a formação de mão de obra qualificada e altamente qualificada; c) objetivos sociais do

plano, ou seja, o desenvolvimento educacional e cultural da juventude é um dos principais objetivos sociais do plano.

Nesse sentido, ele se diferencia de Coombs (1970) que reduz o esforço de planejamento educacional ao próprio sistema. Ribeiro (2005) o reduz a escola. Poignant (1976) se soma a Trigueiro Mendes (2000), o qual também defende a necessária integração entre a dimensão global e setorial (educação) do planejamento.

O autor se esforça por apresentar o planejamento como algo comum a países liberais e socialistas, elidindo as diferenças a partir do que denomina de objetivos médios (comuns) que existem em todos eles: i. assegurar um crescimento regular e rápido da produção de todos os bens materiais e a utilização dos serviços econômicos e sociais, inclusive a educação; ii. obter a utilização integral das forças produtivas da população e iii. garantir uma distribuição equitativa do produto do trabalho (política da renda) (POIGNANT, 1976). É a combinação de objetivos contraditórios referida anteriormente.

Em face disso, inferimos que seu conceito de **desenvolvimento** ainda adota como referência o padrão dos países industrializados. Esses países planejam e investem em educação para enfrentar a concorrência. Os países em desenvolvimento planejam e investem em educação para elevar rapidamente o nível de vida. O planejamento, portanto é um elemento de intensificação do crescimento econômico, de aceleração do desenvolvimento, que é desenvolvimento do modo de produção capitalista. Enfim, os países em desenvolvimento utilizam o planejamento para suprimir seu “atraso” em relação aos países industrializados, atraso refletido em aspectos como o nível de vida, o nível de educação, o nível sanitário, dentre outros.

Logo em seguida o autor se contradiz ao afirmar que a diferença se dá em relação ao caráter mais ou menos voluntarista em relação aos objetivos fixados, mais voluntarista nos países liberais (caráter indicativo) e menos voluntarista nos países socialistas (caráter imperativo). Além dos casos de países nos quais se tem uma economia mista, como a França, onde, segundo o autor, se busca um meio termo entre o liberalismo e o socialismo. Esses exemplos são muito similares aos descritos por Pereira (1978).

Entendemos ser um equívoco pensar que só o caráter menos ou mais voluntarista diferencia o planejamento de um país para outro. A questão de fundo é a separação entre política e técnica feita pela análise, bem como a substituição do termo “países capitalistas” por “países liberais”, evitando assim discutir as contradições inerentes ao

modo de produção e colocando no mesmo patamar ideológico o liberalismo e o socialismo. E mesmo em relação ao liberalismo o autor apresenta uma visão simplista, o entende como “liberdade de empresa”, assim o que diferencia um sistema do outro é a existência ou não de liberdade e iniciativa individual⁷⁷.

Em todos os casos, Poignant (1976) afirma que o **Estado** é o responsável pelo planejamento do desenvolvimento e sua intervenção implementa uma política econômica e social escolhida. Defende que a planificação deve ser democrática e fruto da participação de todas as “forças vivas da nação” (não se fala de classes sociais), deve passar por ampla discussão pública e aprovação do Parlamento. Contudo, a concepção de democracia é restritiva. Um exemplo disso é a forma de tratar a relação do planejamento com os sindicatos patronais e operários:

Uma planificação democrática implica uma vasta participação dos “órgãos sociais aliados” (diretores de empresas, sindicatos de assalariados etc.); essa participação não deve traduzir-se em termos de reivindicações – ainda que cada grupo possa externar suas preocupações próprias – mas ser dada de um ponto de vista técnico (papel de especialistas) (POIGNANT, 1976, p. 107).

Dessa forma, a “planificação democrática” implica na subsunção das “preocupações próprias” (não podem ser reivindicações) ao ponto de vista técnico dado pelos especialistas. A hostilidade à política como arena do dissenso e do jogo de forças é perceptível, contradizendo a “ampla discussão pública” afirmada anteriormente. Ela pode ser ampla desde que não implique na expressão e inclusão de reivindicações, mas em uma reunião técnica e racional entre todas as partes (diga-se, aliadas), com vistas ao convencimento, visão que se coaduna com Friedmann (1959) e Tinbergen (1964).

Poignant (1976) entende que o sucesso de um sistema de planificação econômica e social depende de vontade e continuidade política, da aceitação pelas administrações tradicionais, desejo de participação e harmonização dos quadros administrativos e técnicos da vida econômica e social, por fim, da alta qualidade dos técnicos que garantem a estimulação e a coordenação da totalidade desses trabalhos.

Fica claro que o modelo de planejamento proposto toma a sociedade como um sistema sem contradições insanáveis, o qual, por intermédio de alguns procedimentos

⁷⁷ Behring & Boschetti (2008) faz uma síntese dos elementos essenciais do liberalismo: a) o predomínio do individualismo, b) o bem estar individual maximiza o bem-estar coletivo, c) predomínio da liberdade e competitividade, d) naturalização da miséria, e) predomínio da lei da necessidade, f) manutenção de um Estado mínimo, g) as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício, h) a política social deve ser um paliativo. Poignant (1976), portanto, tem uma visão reducionista do liberalismo.

técnicos, alcançaria a harmonia. Tudo é reduzido a uma questão subjetiva desgarrada das condições objetivas de viabilidade, ao gosto das soluções reformistas.

Portanto, o Estado é o árbitro que media os diferentes interesses e instâncias, sempre buscando harmonizá-los e conformá-los por intermédio da planificação. Elemento racionalizador e técnico cujos objetivos são praticamente incontestáveis e por todos desejados, pois o Estado defende os interesses coletivos, assim identificados: acelerar o crescimento econômico, preparar a economia para a competição por mercados, elevar o nível de vida da população, por fim, investir em educação para a formação do homem, do cidadão e do produtor.

No que diz respeito ao financiamento da educação pelo Estado o autor não esconde sua preferência pelo financiamento privado em vez do financiamento público. O financiamento descentralizado (coletividades locais/municípios) no lugar do financiamento centralizado (Estado). Isso é aceitável, desde que se garanta a frequência à escola das crianças pobres que não podem pagar. Assim os que podem pagar financiam sua educação e os que não podem são bancados pelo Estado (POIGNANT, 1976). Visão sintonizada com as recomendações dos organismos multilaterais até hoje, especialmente no que se refere à educação profissional e superior. À época elas estavam limitadas ao contexto de crise econômica dos anos 1970 e ascensão do neoliberalismo que pregava uma atuação mais módica do Estado no âmbito do financiamento das políticas sociais.

Ainda no que tange ao papel do Estado na educação deve-se realizar reformas na educação no sentido de melhorar sua eficácia interna e externa. Quanto à eficácia interna se propõe a utilização de inovações pedagógicas e dos meios de comunicação de massa (rádio, televisão, computadores, correspondência)⁷⁸ objetivando “melhorar a qualidade sem aumentar sensivelmente as despesas ou mesmo, reduzindo-as, se possível” (POIGNANT, 1976, p. 143).

Quanto à eficácia externa os problemas dizem respeito à reforma das estruturas, métodos e conteúdos do ensino no *nível da escola primária*, cuja principal crítica é não estar integrada ao meio rural, contribuindo para o êxodo e privando a agricultura de

⁷⁸ A relação entre melhoria da qualidade e utilização de tecnologias é apresentada de forma automática. As décadas seguintes, especialmente a partir dos anos de 1990, assistiriam a disseminação da educação à distância. A preocupação maior não é com a qualidade, mas com a redução das despesas que se teria ao adotar os meios da educação “presencial”. Teremos 1 (um) professor para n alunos, não há limites potenciais para o número de alunos. O professor ministra a aula ou produz uma apostila. O restante do trabalho é desenvolvido pelos tutores a distância. Em síntese, mais uma forma de precarizar o profissional da educação e desqualificar o trabalho educativo.

elementos de valor; no *nível da escola secundária* o problema são os programas, cujos conteúdos estão referidos ao século passado e deveriam ser substituídos; no *nível da escola profissional e técnica*, a polivalência das formações profissionais é desejável. Entretanto os países em desenvolvimento precisam organizar formações de curta duração, pois por motivos financeiros não poderão implementar a formação profissional ofertada nos países industrializados; no *nível do ensino superior* o problema não é atender as aspirações por participação e autonomia⁷⁹, mas sim a diversificação das formações oferecidas e sua duração.

É possível perceber que sob o imperativo da racionalidade econômica justifica-se a oferta de ensino aligeirado e seletivo, sobretudo no ensino secundário e superior, cujo acesso é maior entre os filhos das classes média e alta; bem como a oferta de formação profissional com menor duração, cujo acesso é maior entre os filhos dos trabalhadores. Além disso, é preciso adaptar os conteúdos atualizando-os com vistas a incorporar os atuais desafios de formação, excluindo seu caráter do século passado, curiosamente essa atualização vai de encontro a certa vocação agrícola dos países em desenvolvimento.

Nesse sentido é atualíssima a assertiva de que “o dominado não se liberta se ele não vier a dominar aquilo que os dominantes dominam” (SAVIANI, 2006, p. 55). As proposições de Coombs (1970) e Poignant (1976) estão justamente em sentido oposto, subtrair dos dominados (da maioria deles, claro) tal possibilidade.

Conforme nossa análise, a fundamentação teórico-filosófica do autor tem sua centralidade na utilização da teoria do capital humano, sob um fundo positivista-funcionalista, lançando mão dos métodos da economia da educação, acreditando que suas dificuldades e limitações são superáveis no futuro. A economia da educação permite ao trabalho de planificação formular perguntas novas e importantes, ainda que as respostas não sejam tão precisas, a formulação das perguntas já constitui um progresso em si. O autor mistura concepções de economistas da escola neoclássica (Alfred Marshall e Irving Fisher) com a crítica da economia política (Karl Marx e

⁷⁹ As reivindicações de maio de 1968 que ocorreram em inúmeros países da Europa, especialmente na França, ainda estavam frescas na memória e mereceram essa consideração negativa e redutora do autor. As reivindicações eram bem mais amplas e profundas, tanto quanto os movimentos capitaneados pela juventude ao redor do mundo, durante o ano de 2011, contra regimes autoritários e corruptos (Tunísia, Egito, Iêmen, Síria, etc), contra sistemas educacionais privatizados e desiguais (Chile), contra regimes democráticos burgueses e suas soluções para a crise econômica (Espanha, Grécia e Estados Unidos) ou contra a corrupção (Brasil).

Lênin), distorcendo os trabalhos dessa última linha, no sentido de tentar confirmar sua explicação sobre a origem da teoria do capital humano e da economia da educação.

Em síntese, planificação da educação para Poignant (1976) é a tentativa de racionalizar quantitativa e qualitativamente o desenvolvimento do sistema educacional. Racionalização econômica que o fará ser eficaz interna (o sistema em si) e externamente (o sistema em relação ao sistema social total). A educação deve ser eficaz, contribuir com as finalidades humanas, sociais e democráticas e ao mesmo tempo atender as necessidades do mercado de trabalho. A planificação é um instrumento de aceleração do desenvolvimento e superação do atraso dos países em desenvolvimento, comparados com os países industrializados. É um desenvolvimento da economia e da sociedade. O Estado é o responsável por conduzir esse processo, árbitro que media os diferentes interesses buscando harmonizá-los por intermédio da planificação.

O quarto autor de nossa análise é **Melo (1979)**⁸⁰, sua obra é fruto de anotações de aula ministradas na Faculdade de Educação do Estado de Santa Catarina e na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, bem como de sua experiência profissional em organismos de planejamento e no exercício de atividades docentes e técnicas na Universidade Federal de Santa Catarina. A primeira edição do livro foi publicada em 1969. A edição que analisamos é a terceira tendo sido revista e ampliada.

O conceito de planejamento educacional de Melo (1979) adota algumas balizas já mencionadas por Coombs (1970) e Poignant (1976), tais como explosão educacional no pós-Segunda Guerra Mundial, capital humano e sociedade industrial, aos quais acrescenta uma visão a-histórica do Estado e da Sociedade, bem como uma visão conservadora e organicista da própria história (a partir de Toynbee⁸¹).

Nesse sentido, o **planejamento** para Melo (1979) é uma “mera técnica” que depende ideologicamente do que estabelecem seus agentes e respectivos objetivos. A

⁸⁰ Osvaldo Ferreira de Melo (1929-2011) possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) (1958); Livre Docência pela UFSC (1974); especialização em Direito Constitucional pela FGV (1967) e em Políticas Públicas pelo Instituto Latinoamericano de Planejamento Econômico e Social das Nações Unidas (1967); Doutor Honoris Causa pela Universidade do Vale do Itajaí (2010). Foi membro do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (1963-1969). Professor da UFSC (1964-1994) e docente permanente da Universidade do Vale do Itajaí (2004-2011). O currículo Lattes do autor ainda estava ativo até a conclusão dessa Dissertação. Curiosamente nele omite-se a autoria do livro aqui analisado. No entanto, em matéria publicada por ocasião do seu falecimento, uma jornalista lista esse livro entre suas obras publicadas (NUNES, 2011).

⁸¹ Uma leitura sobre essa concepção pode ser encontrada em Gonçalves (2003). Arnold Toynbee acreditava que na política, a “civilização” caminharia para um governo mundial. No âmbito da economia caminharia para um *modus vivendi* entre a livre empresa e o socialismo (nisso se assemelha a Karl Mannheim). Por último, no âmbito espiritual, caminharia para uma superestrutura secular sobre fundações religiosas.

existência do planejamento decorre da necessidade do “Estado moderno” de cumprir com suas obrigações básicas, “quais sejam, ofertar iguais oportunidades a todos e garantir condições de desenvolvimento capazes de assegurar um desejado, mas ainda não obtido estágio de justiça social” (MELO, 1979, p. 7).

Dessa forma, o planejamento educacional deve, ao mesmo tempo, servir a resolução de necessidades imediatas e a predição das aspirações “de um País que deseja ajustar-se à história de uma civilização em que está inserido e, dentro dela, buscar o lugar de relevo que julga merecer” (MELO, 1979, p. 11). Portanto, o planejamento deve, segundo Melo (1979), ser considerado de forma bastante prática, como uma “técnica capaz de acelerar a conquista dos objetivos do Estado” (p. 11). Implicitamente, o planejamento educacional está vinculado ao planejamento público global, deve estar atento aos objetivos mais amplos do Estado.

Assim, os objetivos do planejamento educacional estão vinculados organicamente aos objetivos estabelecidos para a educação pelo “Estado democrático moderno”. O autor elenca um conjunto de objetivos que lhes parecem evidentes e exequíveis, tais como (MELO, 1979, p. 12):

a) *de natureza política* (preparar o homem para a participação responsável nos destinos da comunidade; preparar o cidadão; despertar o sentimento de Pátria, o respeito ao bem comum e aos ideais democráticos; preparar para o exercício da liberdade responsável, etc.); b) *de natureza sociológica* (proporcionar o desenvolvimento de uma consciência reflexiva que leve à identificação dos problemas contemporâneos; preparar as pessoas para a participação consciente nas mudanças; desenvolver a habilidade e arte da convivência humana, etc.); c) *de natureza cultural* (preservar, renovar e desenvolver a cultura nacional; inculcar o respeito à cultura dos diferentes povos; despertar o gênio inventivo e as descobertas; possibilitar o domínio dos recursos científicos e tecnológicos; habituar à proteção da natureza e dos ecossistemas); d) *de natureza psicológica* (desenvolver as potencialidades individuais; incentivar a criatividade; proporcionar condições de saúde mental, o que deve significar o equilíbrio emocional, ajustamento social; preparar para o uso inteligente do lazer, etc.); e) *de natureza econômica* (preparo do homem produtor, consumidor e/ou investidor no campo das relações econômicas; preparo dos recursos humanos com vistas às adequações necessárias ao mercado de trabalho; contribuir para que se forme uma política mais justa de salários e de distribuição de riqueza, etc.).

A análise da citação acima evidencia o fundo conservador dos objetivos educacionais, em especial quanto à participação, esta sempre aparece adjetivada, como “responsável”, “consciente”, “convivência”, “ajustamento social”, tendo como fio condutor o afastamento do conflito, da política como espaço de lutas, do Estado como lugar de disputa pela hegemonia. A **educação** serve para “formar”, no sentido de conformar, colocar dentro de um padrão, ajustar cada cidadão e cidadã aos limites

estabelecidos pelo “Estado democrático moderno”, limites naturalizados e que devem ser tratados com responsabilidade, consciência, equilíbrio e adequação. Em linhas gerais, ele repete os aspectos contraditórios que deverão ser cumpridos pela educação, na linha do exposto por Poignant (1976), cruza perspectivas humanistas e tecnicistas (SAVIANI, 1983; 2006).

A consecução dos objetivos educacionais e do esforço de planejamento educacional, segundo Melo (1979) demanda dos que irão se dedicar a essa tarefa, o enfrentamento de uma série de obstáculos e resistências de ordem política (i), sociológica (ii), cultural (iii), filosófica (iv), institucional (v), conceitual (vi) e operacional (vii).

No que tange a política (i) o autor compreende-a como sendo “uma das ciências que fundamenta a administração pública e toda a teoria do Estado” e não “ação partidária, ou atividade demagógica, envolvendo interesses pessoais ou de grupos” (MELO, 1979, p. 15). Nesse primeiro sentido é que a educação é uma ação política. O obstáculo a superar é justamente a confusão entre a “ciência de conduzir o bem público” e “uma soma de atividades pessoais dependentes de uma base eleitoral” (MELO, 1979, p. 16). Portanto, a política é uma ciência social aplicada, um mecanismo de condução da ação do Estado (PEREIRA, 1978), a ilusão de uma política científica disfarçada como ciência política.

Observamos que a noção de política do autor, assim como a de **Estado**, exclui a disputa e o conflito entre forças antagônicas, trata-se de uma atividade racional que está acima de interesses pessoais e individuais, pois reflete os interesses gerais. Assim sendo, o planejamento educacional é uma decisão do Estado e os planos, instrumentos do Governo para alcançar metas estabelecidas sob pressupostos de natureza técnica (MELO, 1979, p. 16). O Estado é cognominado como moderno e democrático, sendo o portador dos interesses coletivos. Claramente o autor apresenta uma visão “teórico-dedutiva” em relação ao Estado, ao Governo e a política (concepção burguesa), a qual se contrapõe a leitura crítica de inspiração marxista (GRUPPI, 1985).

Os obstáculos de ordem sociológica (ii) se referem à necessária mudança de uma atitude cultural que mantém o “ensino dual”, com a oferta de um currículo para a elite e outro para o trabalho, isso se constitui em uma “asfixia curricular” e “academicismo” a serem superados pelos currículos voltados ao trabalho, ao desenvolvimento e à tecnologia enquanto “questão de sobrevivência da Nação”. Percebemos sua crítica à escola dualista, entretanto crítica limitada, cujas saídas indicadas sinalizam para uma

maior subordinação da educação às exigências da economia capitalista e não para a superação desse falso problema.

Ao lado dessa resistência existem também as vinculadas ao apego aos privilégios, rotinas, ao liberalismo estimulador de oligarquias e a prevalência de interesses de grupos sobre os interesses gerais, no conjunto foram “forças reacionárias, egoísticas e impatrióticas” (MELO, 1979, p. 18). Não esqueçamos que esse era o discurso da Ditadura Militar, contexto em que o autor elabora e publica sua obra. A Ditadura se apresenta como revolucionária e enquadra os que se lhe opõem como reacionários.

Melo (1979) aponta como obstáculos de ordem cultural (iii) a serem enfrentados com vistas à consecução dos objetivos do planejamento educacional, o fato da escola se propor a transmitir conhecimentos acumulados ou a síntese de uma cultura ou o acervo de uma civilização, algo praticamente impossível de ser feito. A escola deveria contribuir para o “despertamento das mentes, das potencialidades e do espírito crítico e criativo [assim como] ensinar alguém a aprender sozinho” (MELO, 1979, p. 19). Além disso, a escola não pode ser superestimada como o único espaço que pode concentrar todos os recursos e as atenções relacionados a educação, pois existem outras formas mais rápidas e baratas para “valorização, preservação e renovação da cultura” (MELO, 1979, p. 20).

O autor incorpora a crítica escolanovista à escola tradicional, defende o entendimento de que a escola deve ser adaptada aos tempos contemporâneos tem que abdicar do papel de transmitir o acúmulo cultural de conhecimentos socialmente (historicamente) construídos e se deter na transmissão de conteúdos que favoreçam o desenvolvimento de competências e habilidades para resolver problemas concretos.

Desloca-se a questão do intelecto para o sentimento, do lógico para o psicológico, dos conteúdos para os métodos, do professor para o aluno; do esforço para o interesse, da disciplina para a espontaneidade, da quantidade para qualidade, da lógica para a experiência. Acaba-se por “manter a expansão da escola em limites suportáveis pelos interesses dominantes e desenvolver um tipo de ensino adequado a esses interesses” (SAVIANI, 2006, p. 10).

No que diz respeito aos obstáculos de ordem filosófica (iv) o autor afirma não existir contradição entre uma educação preocupada com os valores espirituais e culturais e uma educação voltada para os valores econômicos, pois se a meta última é o bem-estar social, o desenvolvimento econômico será objetivo imediato e a educação

deve contribuir para o crescimento da economia e ser encarada como investimento (MELO, 1979, p. 20).

O **desenvolvimento** econômico é naturalizado como um meio que levará certamente ao bem-estar social e a felicidade da população pela atuação do Estado, que com o planejamento encaminha sua atuação de forma racional e direta na ordem econômico-social. O econômico aparece ligado ao conceito de sociedades industriais, o padrão a ser alcançado é o dos países industrializados. Termos como capitalismo, classe social são omitidos, fala-se em uma economia afrásica, pessoas e grupos. O autor enfatiza a relação entre educação, crescimento econômico e estrutural social nessas sociedades.

A educação, sob o fundo comum do *humanismo* tem uma dupla missão: a) combater a miséria (atitude na área econômica) e profligar⁸² o egoísmo (ação no campo espiritual). Desse modo, ao mesmo tempo, a educação estaria a serviço da economia (afrásica) e da humanidade no sentido mais amplo (homem abstrato). A educação é uma pré-condição tanto para a formação do capital, quanto para haver democracia. Sem um povo educado é impossível haver democracia (MELO, 1979). A instrumentalidade da educação aparece na linha das proposições de Carvalho (1978) e Tinbergen (1964). Não é contraditório, portanto, que a educação combata a miséria, mas não exista democracia.

Quanto aos obstáculos de ordem institucional (v), Melo (1979, p. 22, grifos nossos) considera:

Depois que, finalmente, **nos livramos, na América Latina, das objeções que se faziam ao planejamento econômico, não mais a este se dando conotação político-ideológica**, os programas de desenvolvimento passaram a realizar-se com maior liberdade.

Hoje se aceita que o planejamento seja uma técnica neutra, cabível em qualquer regime político adotado, desde que a sociedade não mais esteja Tateando pelos obscuros e ultrapassados caminhos da liberal democracia do século XIX, estimuladora do Estado passivo e mero espectador diante de toda a dinâmica do crescimento.

Por isso e cada vez com maior amplitude, é de esperar que, **no Brasil, sob a égide de uma constituição de conteúdo social-democrático**, se firme a técnica do planejamento como recurso de que dispõe o Estado para um caminho de racionalidade, e de participação direta na ordem econômica e social, dentro de uma preocupação essencialmente ética – a felicidade da população.

Essa citação fez-se necessária sob três aspectos centrais: 1) revela a visão distorcida, incompleta e conservadora do autor em relação ao ciclo de ditaduras militares implantadas na América Latina sob o patrocínio dos Estados Unidos; 2)

⁸² O mesmo que derrotar.

explicita sua crítica limitada a “liberal democracia” e 3) deixa claro seu apoio à ditadura militar de 1964.

Especificamente nesse aspecto, livra-se da “conotação político-ideológica”, como se ela deixasse de existir, desconhecendo que sua implementação ocorreu sob o controle do aparato técnico e financeiro montado na década de 1950 e 1960 por organismos estadunidenses e multilaterais internacionais. A “conotação político-ideológica” não é em geral, mas, contrária a ameaça do projeto socialista. O autor publica a primeira edição dez anos depois da Revolução Cubana (1959) e um ano depois do Ato Institucional N.º 05 (1968). Época em que o autoritarismo militar inicia seu período mais tenebroso no Brasil. Esse período demarca o afastamento da “liberal democracia” (de fato, tanto o liberalismo, quanto a democracia burguesa) e a ascensão do keynesianismo (GOMES, 2011).

Na nossa percepção, essa aparente desideologização se deu sob a égide das ditaduras militares na América Latina e foi sob a Ditadura Militar de 1964 que se elaborou essa “constituição de conteúdo social-democrático” (MELO, 1979, p. 22). Esse conteúdo não tinha muita efetividade, considerando uma realidade regida por uma tecnocracia civil-militar, atos institucionais e em permanente estado de exceção e censura. Para o autor, essa opção pela racionalidade e ordem é elogiável, pois são feitas em nome da “felicidade da população”.

Quanto ao obstáculo de ordem conceitual (vi), destaca-se, a confusão estabelecida entre planejamento educacional e planificação escolar, característica do trabalho de Ribeiro (2005). O primeiro está vinculado ao planejamento global do fato educativo, dentro do qual se inserem as questões relacionadas a planos de aula, planos de curso, programas de ensino, ação docente e administração escolar, característicos do segundo (planificação escolar). Entendemos que a menção ao *fato educativo* também aponta para a influência das concepções durkheimianas (PEREIRA, 1978).

Por fim, os obstáculos de ordem operacional (vii) se referem às necessidades em termos de pessoal, dados, análises, pesquisas, estatísticas, metodologias e tecnologias que são demandados pelo trabalho de planejamento educacional. Essas necessidades quando não resolvidas devem ser supridas de forma sobre-humana e hábil pelo planejador. Um segundo aspecto de ordem operacional é a resistência do professorado a mudança, o que torna muito difícil a implementação do planejamento educacional, pois eles são os “executores últimos”. Frisamos que o autor não fala em participação no processo, mas em execução do planejado (MELO, 1979). Observamos que o autor

define quem são os sujeitos planejadores: o administrador, o técnico e o legislador. Ele exclui professores e estudantes do processo, bem como, a sociedade civil em sentido mais amplo, evidenciando uma participação restrita e claramente tecnicista.

Em linhas gerais, seu conceito de planejamento educacional, como vimos, está articulado aos objetivos educacionais e ao enfrentamento dos supracitados obstáculos ou resistências. Compreendemos em nossa análise que sua fundamentação teórico-filosófica agrega elementos do humanismo, em parte de inspiração católico-conservadora⁸³, e da economia da educação.

Percebemos que o humanismo do autor exclui a história para compreender o ser humano. Ele é apresentado como um ser desvinculado do espaço e do tempo. A educação serve a “formação do homem integral” apresentado como “ser livre, com destinações políticas, éticas e espirituais, que não pode ser condicionado a uma artificiosa engrenagem sócio-econômica, como mera peça com funções predeterminadas” (MELO, 1979, p. 29).

Apreendemos que o autor se opõe as teorias (entre elas o marxismo) que apontam para a inscrição do ser humano em um conjunto de relações sociais. Retoma-se uma perspectiva teológica de “destino”, tripartite, para o indivíduo no mundo, um destino político, ético e espiritual que não pode ser de forma alguma limitado por suas condições objetivas e subjetivas. Portanto, nesse sentido, sua concepção de educação evidencia forte influência da concepção humanista tradicional (SAVIANI, 1983).

Para escapar das contradições estabelecidas com a economia da educação (investimento ou consumo), ele a considera como algo muito delicado “que não se pode bitolar em rigorismos de conceituação, os quais podem ser válidos para bens materiais, mas inadequados para o trato com pessoas e com ideais superiores” (MELO, 1979, p. 32). Assim, ele aceita o instrumental metodológico da economia da educação (recursos

⁸³ O autor cita bastante a carta encíclica *Populorum Progressio*, que aborda o desenvolvimento dos povos, apresentando uma curiosa dualidade. Entre a revolução e a reforma é preferível a reforma, pois a “insurreição revolucionária” salvo em situações de tirania evidentes, gera novas injustiças. Portanto o caminho das “reformas urgentes” é o mais adequado. Assim, aqueles que por educação, situação e poder tem mais, devem contribuir com sua parte. A planificação defendida está nos marcos do capitalismo, associando a iniciativa privada e organismos intermediários, evitando “o perigo de uma coletivização integral ou de uma planificação arbitrária que, privando os homens de liberdade, poriam de parte os direitos fundamentais da pessoa humana” (PAULO VI, 1967, seção 33). Temos uma crítica à revolução, ao planejamento socialista e a defesa da igualdade formal existente na democracia burguesa e do Estado de bem-estar social keynesiano. A carta encíclica *Caritas in Veritate* reafirma a doutrina social da Igreja expressa na *Populorum Progressio*, a defesa de um capitalismo de face humana (palavra evitada, utiliza-se do termo economia de mercado globalizada), envolvendo Estado, mercado e sociedade civil (BENTO XVI, 2009).

humanos; mão de obra; mercado de trabalho; produtividade; rendimento educacional) e ao mesmo tempo e contraditoriamente, reitera a dimensão espiritual da educação.

Em síntese, Melo (1979) considera o planejamento como uma técnica a serviço da conquista dos objetivos do Estado democrático moderno, o qual vise os interesses coletivos, oferecendo oportunidades iguais para todos e trabalhando pela justiça social. A educação, portanto estará a serviço da conformação do indivíduo enquanto cidadão e cidadã desse Estado, capaz de cumprir seu papel na economia e na sociedade. O desenvolvimento promovido pelo Estado levará ao bem-estar social e a felicidade de todos. A educação tem papel ativo no desenvolvimento, pois contribui para o crescimento econômico e para o fim da miséria.

3.1.2 O planejamento educacional como ato técnico e político vinculado ao planejamento público

Se na subseção anterior o planejamento educacional aparece sob uma mistificação técnica, aqui ele é entendido como um ato técnico e político, vinculado ao planejamento público mais amplo. Expressam essa posição os trabalhos de Trigueiro Mendes (2000) e Kuenzer, Calazans & Garcia (2003). Apenas Trigueiro Mendes (2000) o compreende com certa mistificação.

Dando continuidade, **Trigueiro Mendes (1972; 2000)**⁸⁴, é o quinto autor de nossa análise, e teve sua obra publicado originalmente em 1972 no idioma inglês pelo *Latin American Center Studies* da *Michigan State University*. Este livro foi traduzido e publicado pela Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro em 2000, utilizamos essa tradução para nossa análise⁸⁵. Inicialmente, é importante destacar que

⁸⁴ Durmeval Bartolomeu Trigueiro Mendes (1927-1987), formado em Filosofia, Letras clássicas, Pedagogia e Direito. Professor de inúmeras faculdades no Estado da Paraíba, primeiro Reitor da Universidade Federal da Paraíba, concursado como Inspetor de Ensino Secundário do Ministério da Educação e Cultura. Diretor do Ensino Superior do MEC e membro do Conselho Federal de Educação até 1969, quando é afastado de todos os cargos e aposentado compulsoriamente pela Ditadura Militar. Em 1980, com a anistia, retoma sua carreira no Ministério da Educação e como professor da UFRJ. Existe um site com informações sobre o autor <http://www.durmevaltrigueiro.pro.br>. A UFRJ organizou um livro com balanço do seu pensamento, cf. Mendes (1990). O Ministério da Educação, com a Fundação Joaquim Nabuco, publicou uma biografia por Fávero & Fávero (2010), na qual reaparecem textos publicados por esses autores em Mendes (1990). Além disso, o MEC por intermédio do Inep organizou um livro com coletânea de textos do autor (FÁVERO & BRITTO, 2006).

⁸⁵ A tradução brasileira excluiu o prefácio escrito por Henry W. Hoge (*Florida State University*) e John M. Hunter (*Michigan State University*), no qual apresentam o autor, elogiam sua erudição e experiência prática no campo da educação, lamentando que uma doença grave (se referem ao derrame seguido de afasia que acometeu o autor em 1972) impediu a continuidade do trabalho, isto é, uma revisão, tradução e

em nenhuma delas o autor dispôs as referências bibliográficas utilizadas, eventualmente algumas obras ou autores são mencionados nas notas de rodapé, entre eles Pascal, Ortega y Gasset, Sartre, Raymond Aron, John U. Nef, Gunnar Myrdal, Arthur Lewis, Philip Coombs, dentre outros.

O contexto institucional de produção do trabalho de forma alguma constrangeu a crítica do autor à influência dos Estados Unidos na educação brasileira, sobretudo a cópia dos modelos estadunidenses (pelos escolanovistas), que pela pressa em sua transposição, ignora as diferenças entre as formações históricas de cada país. Sua crítica se refere à preocupação com as microestruturas (escolas e sistemas estaduais ou municipais), existente na realidade estadunidense pela força da autonomia das instituições em relação à macroestrutura (sistema nacional).

Em uma crítica indireta a concepção de Ribeiro (2005), o autor em tela, aponta que essa influência se faz sentir, sobretudo na Administração Escolar, que se fixa nas microestruturas (escola). Relegam-se as macroestruturas (os sistemas de ensino) e a perspectiva de uma Administração Educacional. Isso representa uma “Administração Escolar à moda dos americanos (como se fosse importante para nós o que se tornou importante para eles)” (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 178).

O conceito de **planejamento educacional** em Trigueiro Mendes (2000) implica em uma relação dialética “entre o poder e a técnica, entre o centro e a periferia, entre a educação e a economia, etc.” (p. 42). Ele é um processo que busca “homogeneizar coisas heterogêneas, de unificar perspectivas, de fundir a ciência com a prática, de converter qualidade em quantidade, de nivelar [...] diferentes temporalidades” (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 42). Assim, o planejamento:

é um empreendimento caracterizado pela sua ampla compreensividade, que repele os unilateralismos – o político, o científico, o econômico, o pedagógico, etc. – assim como repele ficar enclaustrado em mera racionalidade técnica. Ele expressa a aspiração e, até certo ponto, a possibilidade de superar a violência, o irracionalismo e o empirismo – mas a sua transcendência se afirma pela incorporação, e não pela exclusão de todos os aspectos da realidade. A sua racionalidade não tem o direito de ser ingênuo nem acomodada: tem de ser apenas realista (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 46).

Desenvolvendo sua conceituação, Trigueiro Mendes (2000) afirma que o planejamento é a instância da racionalidade científica e técnica. Mas não só. Ele está subordinado às decisões políticas, “*instauradoras*, mas a partir daí, desdobra-se segundo

edição (MENDES, 1972, p. iii). É importante destacar que a tradução brasileira por vezes confunde os termos *plan* (plano) e *planning* (planejamento) ou omite outros, como *laissez-faire*, presentes no original.

sua própria lógica, sem ser interceptado a cada passo pelas incidências da vontade política, a não ser que se trate de normas revisoras, novamente em nível instaurador” (p. 54).

Aqui ele se diferencia de Pereira (1978) que afirma a subordinação do planejamento sobre a política e seu caráter operacionalizador do tipo macroestrutural (capitalista ou socialista). Para Trigueiro Mendes (2000), não é possível fazer tal separação entre o processo político e o processo de planejamento, isso seria “desdialtizar o poder e a razão”, pois ambos fazem parte da mesma totalidade (FÁVERO, 1990, p. 61; FÁVERO & FÁVERO, 2010, p. 36). Entendemos em nossa análise que ao afirmar isso, o autor flerta com uma concepção de política como ciência social aplicada, como um mecanismo, conforme o “realismo” durkheimiano (PEREIRA, 1978).

Mais ainda, o planejamento “condiciona o processo administrativo, precedendo-o, em certa medida, e mantendo um mínimo de independência em relação ao poder” (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 55). Ao criticar as estruturas estabelecidas para o planejamento na nova estrutura do Ministério da Educação (estamos no início da Ditadura Militar de 1964), o autor aponta três elementos fundamentais esquecidos:

- i. que o planejamento é um processo continuado e cumulativo, que requer estrutura definida e permanente como elemento de fixação de suas experiências; ii. que ele constitui um método de articulações entre diferentes ciências e técnicas, claramente estabelecidas e apuradas pelo convívio duradouro; iii. que ele representa a forma de estabelecer um *continuum*, tendo como fio condutor o “projeto” e sua máquina de apoio, sob as flutuações da política e da administração. Por todas essas razões, ele é instrumento da política nacional, quer dizer, do projeto nacional (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 55).

Notamos que o planejamento nem é um processo exclusivamente racionalizante, como em Coombs (1970), nem é uma instância subordinada ao processo administrativo, como em Ribeiro (2005). Ele é uma instância de mediação entre a política e a administração com vistas a executar um projeto nacional. Nem é o domínio absoluto da política, nem o arbítrio absoluto da técnica, nem a prevalência da racionalidade técnica (os meios), nem da racionalidade política (os fins). A necessidade de um projeto nacional, de “um novo projeto político” que faça essa mediação é reiterada pelo autor, como forma de superar esse dualismo (TRIGUEIRO MENDES, 2000).

Em face disso ele afirma que existem duas integrações inerentes ao planejamento: “o interdisciplinamento, entre as várias formas de saber, e o de fins com os meios, da teoria com a ação (= teoria da ação)” (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p.

104). Por conseguinte, o planejamento se constitui em um processo denso e dialético mediante o qual a realidade muda de forma incessante pela ação das partes entre si e das partes com o todo. Daí ele não poder ser um plano só de economistas ou pedagogos, mas de toda uma rede interdisciplinar que possa captar a complexidade e o dinamismo das estruturas sociais.

O enfoque dialético é predominante enquanto fundamentação teórico-filosófica. Entretanto, como já advertiu Granato (1990), não se identifica com a proposta marxista e divide sua influência com a fenomenologia (os problemas educacionais como uma questão de consciência defasada entre elites e povo). É perceptível em todo livro a preocupação com a necessidade de identificar a intencionalidade radical da educação. Comparecem as categorias da totalidade, da mediação e da contradição, mas está ausente de sua análise, o marco maior em que elas têm funcionalidade heurística (o modo de produção capitalista) e a categoria da luta de classes como força-motriz da história.

O autor defende “uma revolução pela reforma”, uma revolução possível pelo exercício da dialética entre o poder e o saber, entre a política e a técnica. Ele se distancia da perspectiva revolucionária. Chega a criticar os países em que “da idéia de totalidade, resvalam para o totalitarismo” (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 19), sufocando os indivíduos e as instituições livres. Nesses países ocorreria a imposição messiânica de uma verdade ou de uma razão e não o necessário processo continuado “de um permanente inconformismo contido nos limites em que a sociedade possa absorver a violência. Pois além desse limite estará fraturado, irremediavelmente, o *continuum* que é parte essencial da sociedade humana” (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 160).

O problema fundamental é que a via reformista, toda ela, acredita em uma conciliação inter-classes, tanto que o conceito de classe social comparece pouco no trabalho de Trigueiro Mendes (utiliza dos conceitos de segmentos, grupos), pois se evidenciaria o caráter inconciliável das mesmas. O autor reconhece que existe uma luta pela hegemonia na política nacional entre os segmentos da comunidade nacional, uma comunidade aparentemente isolada do mundo.

Como nos lembra Marx (2010b, p. 77-78), a revolução, ou seja, “a derrocada do poder existente e a dissolução das velhas relações” é um ato político, porém, “logo que tenha início a sua atividade organizativa”, ela se desembaraça do revestimento político e explicita seu sentido social, ou seja, a dissolução da velha sociedade. Assim, a revolução é política e social. Se ela se restringe ao político, se limita ao horizonte da

emancipação política, faz um avanço parcial. Somente quando se expande no horizonte da emancipação humana é que faz um avanço efetivo e global. Em face disso, podemos afirmar que não existe revolução pela reforma, como pretende Trigueiro Mendes (2000), pois ela (a reforma) não supera os limites sociais da velha ordem.

Similarmente a Tinbergen (1964) e ao próprio Coombs (1970), atribui aos avanços da ciência e da educação uma tendência à integração social, integração que superará os dualismos característicos da “sociedade industrial”, categoria tomada de Raymond Aron que elimina as diferenças entre os modos de produção, implicando na construção de um “novo contrato social” (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 188). Na sua concepção não pode haver ruptura radical, apenas uma tensão permanente que possa ir reduzindo os dualismos, entre educação e trabalho, entre “classes educadas” e “classes trabalhadoras”.

Consequentemente, ele adota uma historicização limitada no que diz respeito ao planejamento educacional. Sua análise como o próprio livro indica está restrita ao planejamento educacional brasileiro, o qual não apresenta qualquer nexos com o contexto internacional do período, a despeito do autor ter participado de inúmeras discussões promovidas por organizações internacionais como a Unesco. Essa historicização limitada chega a uma quase ausência de historicidade quando fala do ser humano, o faz sempre de forma geral e universalizante.

A historicidade do planejamento educacional brasileiro está restrita às décadas de 1950 e 1960, tendo como marco institucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961 e sua origem filosófica, o pensamento liberal, que no fundo é oposta à ideia de planejamento. Os liberais que influíram na elaboração dos fundamentos do planejamento educacional desprezaram a perspectiva interdisciplinar e de ação macroestrutural, para eles o plano deveria conter quase nada.

Os educadores liberais, ao longo do período analisado, foram alijados pelos economistas, para os quais o plano teria que abranger quase tudo. A prevalência dos primeiros ficou na condução das reformas educacionais (ensino secundário e ensino superior), enquanto os segundos passaram a controlar a elaboração dos planos em todas as suas dimensões. Ele registra uma espécie de “voluntária ambição dos pedagogos no planejamento, e a ambiciosa presença dos economistas” (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 21).

O autor registra a ascensão dos tecnocratas, considerados como os economistas, especialistas de meios ou pedagogos quando deixam de pensar tecnicamente

(pensamento rigoroso) e passam a pensar tecnocraticamente. Os tecnocratas substituem o pensamento dos fins e das realidades pelo pensamento dos meios e das formas em uma racionalidade técnico-mecânica, instrumental, que erigem como “a” racionalidade, com ambição de substituir a política (TRIGUEIRO MENDES, 2000).

A Ditadura Militar de 1964 é registrada de forma subliminar ou oficial, ora como “regime conservantista”, ora como “Governo Revolucionário”, “Governo da Revolução”, “Revolução”, etc. O cerne de sua crítica é menos quanto ao regime e mais quanto à ascensão da tecnocracia, a tendência tecnocrática. O autor aceita o discurso oficial da Ditadura Militar que apresentou o Governo João Goulart como subversivo. Mais ainda, considera a Ditadura como uma tentativa de construção social justa e louvável, apesar de arriscada. O autor também antecipa o que de fato ocorreu, a razão técnica foi erigida como substituta da política, como impostura política. A contextura tecnocrática formada pelos militares e técnicos se impôs sobre a política durante quase todo o período, ao custo de exílios, prisões, cassações, afastamentos, aposentadorias compulsórias (como a do próprio Trigueiro Mendes), mortes, torturas, fechamento do Congresso, eleições indiretas, etc. Resguardados sob uma racionalidade instrumental que iria resolver os problemas nacionais de forma técnica e segura.

O planejamento educacional de Trigueiro Mendes (2000) implica em uma construção pelo alto. O **Estado** gerido por uma elite modernizadora⁸⁶ deve conduzir o planejamento de forma que em sua elaboração e execução estejam presentes como sujeitos do processo todos os entes federados e as instituições autônomas (Universidades), estabelecendo os objetivos gerais da política e a programação específica de cada um deles. Ele compreende que esse processo implicaria em uma unidade na diversidade, um “pluralismo convergente” que reconhecendo a originalidade das experiências estaduais e das instituições autônomas buscaria alcançar a unidade do conjunto, articulando ensino público e ensino privado em mútua consulta e interação.

O Estado deve desenvolver uma ação orgânica e global na coordenação do planejamento educacional inscrito do projeto democrático de desenvolvimento. Compreendemos que o autor atribui ao Estado certa autonomia em face dos interesses divergentes presentes na sociedade. Desse modo, “a aceitação no plano teórico de uma

⁸⁶ Conforme Trigueiro Mendes (2000) o planejamento educacional é a confluência de várias especializações sob a orientação integradora de generalistas, estes são os homens de Estado e um conjunto de pessoas capazes de traspor suas orientações políticas para o plano técnico. Essa seria a elite modernizadora. O planejador educacional é um especialista de segundo grau, ele deve possuir uma forte base de conhecimentos sobre a educação e a partir daí construir sua competência técnica no campo do planejamento.

maior autonomia do Estado conduz à linha política de negação do capitalismo por uma estratégia de *reformas-não-reformistas*” (PEREIRA, 1978, p. 45). De fato, observamos que o autor adere a uma linha reformista, contudo não percebemos que ele pretendia negar o capitalismo, pois adota o conceito de sociedade industrial no seu lugar. Deduzimos que há uma crença nas técnicas sociais (entre elas, o planejamento), especialmente na educação como geradora de um novo contrato social que superará as dualidades que ela engendra (divisão do trabalho com suas diferenças e desigualdades econômicas e sociais). Sempre nos limites em que as mudanças possam ser absorvidas, sem levar a uma ruptura radical. Nisto o autor se coaduna com os pressupostos de Friedmann (1959).

O primeiro passo do planejamento educacional, segundo Trigueiro Mendes (2000) é estabelecer os nexos entre educação e desenvolvimento, isto é, construir metodologias que possam identificar os efeitos da primeira sobre o segundo. Logo depois, construir estratégias de ação que possam concretizá-los. Seria um trabalho precedente para fixação das opções filosóficas e políticas básicas, trabalho que se prolongará na formulação do plano.

O **desenvolvimento** emerge como um projeto que deve ser democrático e de longo prazo. Possuindo uma estratégia de formação de quadros que antecipe as necessidades dos recursos humanos que, ao mesmo tempo, darão a partida e servirão de apoio ao processo de desenvolvimento.

O autor afirma que o desenvolvimento “é um processo macroestrutural e dialético” (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 131). Porém, não afirma desenvolvimento de que. É um desenvolvimento empregado em sentido amplo, que emprega iniciativas dos indivíduos, grupos e instituições. Direcionado contra “o sistema de privilégios decorrente de estruturas sociais arcaicas, do tipo feudal ou patriarcal” (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 181), desde que não destrua o *continuum* em que se baseia a sociedade, isto é, não implique em uma ruptura radical com a realidade.

Assim sendo, Trigueiro Mendes (2000) compreende o desenvolvimento como processo controlado de implementação de mudanças econômicas, políticas e sociais, pois para ele “não há desenvolvimento sem um certo grau de dissentimento na sociedade, mas também sem um projeto de restaurar (noutros níveis e perspectivas) ou instaurar, quando for o caso, a unidade básica da sociedade” (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 181). Como diria o poeta Carlos Drummond de Andrade “sempre no mesmo engano outro retrato” (NETTO, 2005), a mudança sem ruptura, sem revolução.

Nesse sentido, a **educação**

é determinada pela práxis social, mas como parte diferenciada capaz de gerar, ela mesma, uma práxis normativa da própria sociedade. Por isso é que, em vez de efeito espontâneo do desenvolvimento econômico, ela é uma de suas fontes essenciais; em vez de efeito, é efeito-causa, ou causa-efeito, dependendo do momento em que se aprecie o processo dialético (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 69).

A educação aparece como uma práxis social que pode ser tanto efeito-causa, como causa-efeito do desenvolvimento. Assim, o autor analisado se distingue de um viés economicista ou determinista da educação. No entanto, não renuncia ao vínculo entre educação e desenvolvimento. Ela pode ser tanto efeito do desenvolvimento como causa do desenvolvimento a depender do ponto de vista observado. A educação só poderá desempenhar esse papel em uma contextura democrática.

Desse modo, só com a democracia no sentido de “participação responsável na comunidade nacional, vivida eficazmente por todos os que a integram” (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 133) que a educação poderá ser para o desenvolvimento. Deprendemos a concepção conservadora de política do autor inerente à ideia de responsabilidade, coincidente com a de Melo (1979). O desenvolvimento é um empreendimento global que implica em última instância num processo de solidarização, o qual deve superar os diferentes interesses que compõem a aludida comunidade nacional. A comunidade nacional parece existir desvinculada do mundo, sem contato com os constrangimentos do sistema capitalista global em que está inserida.

Diante disso, no contexto em que escreve (1972), seu planejamento educacional dialético é uma proposição sem terreno fértil para germinar. Em 1972 temos o primeiro Plano Setorial de Educação e Cultura (PSEC) subordinado ao I PND. Além disso, a ausência de democracia, considerando a plena vigência do Ato Institucional N.º 05/1968, o qual representou um maior fechamento do regime militar.

O que impede a educação de assim funcionar, além da ausência de um projeto nacional de educação inserido em um projeto democrático de desenvolvimento é o autismo (consciência desligada do real) e a alienação (consciência aderida ao real que não é o nosso) de nossas elites nacionais. Consequentemente é no plano da consciência que se encontra o principal problema do planejamento educacional e da educação de modo geral. A defasagem de consciência entre as elites, especialmente os educadores e legisladores da educação e o povo.

Em linhas gerais, o autor adere a crença na educação como capaz de superar os problemas estruturais do capitalismo (sociedade industrial) desde que se encaminhe conforme suas recomendações. Portanto, a educação é vista como “uma força homogeneizadora que tem por função reforçar os laços sociais, promover a coesão e garantir a integração de todos os indivíduos no corpo social” (SAVIANI, 2006, p. 4).

A eficiência é “a mola mestra do planejamento” e pressupõe uma nova metodologia do saber (adequação entre fins e meios, qualidade e quantidade) e do poder no campo da educação (combinando um movimento ascendente e outro descendente). O plano deve ser obra política e obra científica.

O autor defende uma metodologia federativa de construção do planejamento educacional que estabelecesse uma relação dialética entre ciência e poder, no qual o federal representaria a tese, a norma, o ideal e o estadual (ou as instâncias de concretização do plano) o empírico, a hipótese, o problema, o factual (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 191). Por essa relação dialética teríamos um plano efetivamente nacional. O que tem prevalecido ao longo da história republicana é uma *linha descendente*, bem expressa pela frase de um de seus principais defensores: “a União norma, o Estado adapta e o Município executa” (TÁVORA, 1954, p. 67).

Em linhas gerais, a União exerce seu poder sobre as demais instâncias federativas, as quais não possuem autonomia na construção de projetos autóctones, sobretudo as localizadas na região Norte e Nordeste, dependentes das transferências federais. Existe uma tensão permanente entre centralização e descentralização, registrada, por exemplo, quanto às receitas tributárias, oscilando entre descentralizações (República Velha de 1889-1930, Redemocratização de 1946-1963) e centralizações (Governos Vargas de 1930-1945, Ditadura Militar de 1964 a 1985). Algo que se mantém nessa trajetória, como afirmamos, é a prevalência da União sobre Estados, Distrito Federal e municípios na apropriação e distribuição da arrecadação tributária (SOUSA & LIMA, 2011).

Nos termos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o Brasil é um país federativo, porém, o mesmo texto constitucional concentrou a maioria das competências no âmbito da União (54 no total, sendo 29 privativas, conforme artigos 21, 22, 23 e 24). O mesmo se deu com as receitas tributárias, o que vai de encontro à ideia de que a forma federativa deveria combinar “competências centralizadas e competências descentralizadas em um modelo cujas responsabilidades fiscais encontram-se

compartilhadas entre os diferentes níveis de governo e suas respectivas unidades federativas” (SILVA, 2005, p. 118).

Em linhas gerais, a concepção de planejamento educacional de Trigueiro Mendes (2000) o compreende como um processo dialético, continuado e cumulativo, cujo objetivo é implementar uma política nacional de educação vinculada a um projeto nacional de desenvolvimento. O planejamento educacional está vinculado ao planejamento público global. O Estado dirigido por uma elite modernizadora é o condutor desse projeto. Não é um aparelho neutro, mas pode constituir certa autonomia em relação aos interesses divergentes existentes na sociedade. O desenvolvimento é um processo controlado de implementação de mudanças, mas não pode representar uma ruptura radical com a “unidade básica da sociedade”. A educação é uma práxis social que pode ser tanto efeito-causa, como causa-efeito do desenvolvimento. Em um contexto democrático ela poderá contribuir para superar as desigualdades.

O trabalho coletivo “Planejamento e educação no Brasil”, sexto de nossa análise, enfeixa as contribuições de Acácia Kuenzer⁸⁷, Maria Julieta Calazans⁸⁸ e Walter Garcia⁸⁹. **Kuenzer, Calazans & Garcia (2003)** elaboram cada um, um dos capítulos desse livro, que teve sua primeira edição publicada em 1990. A concepção de planejamento educacional, a fundamentação teórico-filosófica e a historicização podem ser depreendidas do capítulo de Calazans (2003). A implementação dessa concepção de planejamento educacional é abordada de forma mais detida nos capítulos de Garcia (2003) e Kuenzer (2003).

Calazans (2003) constrói sua concepção de planejamento educacional partindo do entendimento de que tanto a educação como o planejamento estão referidos ao sistema capitalista. Esse sistema condiciona as formas e possibilidades do planejamento educacional. Não é o planejamento que planeja o capitalismo, mas sim, o capitalismo que planeja o planejamento.

⁸⁷ Acácia Zeneida Kuenzer, licenciada em Pedagogia pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente é professora titular aposentada/professora sênior da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e bolsista de produtividade em pesquisa nível 1A do CNPq.

⁸⁸ Maria Julieta da Costa Calazans, graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, com sete especializações e Doutora em Ciências Econômicas e Sociais pela Escola Prática de Altos Estudos Seção Sorbone (Paris, França). Professora aposentada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

⁸⁹ Walter Garcia é analista de desenvolvimento científico e tecnológico do CNPq (aposentado) e atualmente dirige a Liber Livro Editora.

A autora busca essa fundamentação no trabalho de Oliveira (2008b), que se recusa a considerá-lo como “neutro” ou “revolucionário” (p. 139), mas como uma forma transformada do conflito social, sua adoção pelo Estado indica o grau de tensão dos conflitos inerentes ao sistema. Nesse sentido, ele se aproxima das considerações de Pereira (1978), analisado no capítulo anterior.

Longe de adotar uma atitude fatalista, Calazans (2003) afirma que a ação do planejador de educação (enquanto educador) se exercida de forma democrática, pode torna-se uma “prática social transformadora” (CALAZANS, 2003, p. 14). Dessa forma, o **planejamento** seria “um ato de intervenção técnica e política” (CALAZANS, 2003, p. 14), a ser desenvolvido na permanente articulação entre a esfera técnica, o nível político e o corpo burocrático. A autora evidencia que é possível, a partir do preparo e do engajamento na realidade, o planejador de educação construir certa autonomia em relação ao sistema e ser respaldado pelas bases do sistema educacional (professores, técnicos, funcionários e alunos).

Tal caracterização contrapõe-se aos esquemas reducionistas que apresentam o planejamento educacional como mera técnica, como Melo (1979) ou racionalização, como Coombs (1970), afastando ou suprimindo a política.

A fundamentação teórico-filosófica que perpassa o livro é a dialética na vertente do materialismo histórico-dialético (com um forte acento gramsciano). Questiona-se a realidade existente, suas contradições, o caráter de classe do **Estado** capitalista e a necessidade de organização e mobilização da classe trabalhadora e dos movimentos sociais para mudar tal estado de coisas. Situa-se o planejador de educação e sua formação no “bojo das contradições, relações de poder e jogo de interesses e, em última instância, no plano de luta hegemônica existente nas sociedades de classes” (CALAZANS, 2003, p. 26).

Não é um Estado neutro, esvaziado de interesses particulares ou representando os interesses coletivos. O Estado emerge não como um Estado afrásico, mas como Estado capitalista que está situado nas relações de poder existentes na sociedade, onde o controle está em processo de disputa na luta pela hegemonia inerente às sociedades de classes. Desse modo, entendemos que está presente a defesa da relativa autonomia do Estado.

É a partir dessa condição que Calazans (2003) compreende ser possível ao planejamento educacional contribuir para a “elevação dos que trabalham na escola e em todo o sistema educacional, e participar de sua construção com outros segmentos da

sociedade” (CALAZANS, 2003, p. 32). Assim, sua concepção encaminha a necessidade da mobilização e da participação, em geral secundarizada ou relegada pela maioria dos autores, as duas devem estar centradas na “valorização e democratização da escola pública” (CALAZANS, 2003, p. 33).

A autora lança mão utiliza da categoria da historicidade para evidenciar as contradições e limitações do planejamento educacional, em face da realidade em que está situado. Recupera a trajetória brasileira de meados de 1930 ao final de 1980, apontando nesse contexto: a prevalência tecnocrática, o discurso tecnicista da neutralidade, a subordinação da educação aos reclames da economia capitalista pelas mãos da teoria do capital humano, bem como as contribuições decisivas desse processo na manutenção da dependência externa e de “negação do social”.

É importante destacar que nenhum dos trabalhos analisados recupera de forma tão coerente a história do planejamento. Na maioria dos trabalhos a historicidade está ausente, limitada ou anacrônica.

Garcia (2003) tece uma crítica ao planejamento educacional brasileiro. Naquele contexto (final dos anos 1980) evidencia a proliferação de propostas e de iniciativas a partir da crise do modelo de desenvolvimento adotado até os anos 1980. A crise do modelo de desenvolvimento se reflete na crise do modelo de planejamento educacional, evidado pela pouca influência do MEC na formulação da política educacional, pela descontinuidade de ações, redução do planejamento ao orçamento e a diminuição da capacidade do MEC em influenciar nos destinos da educação (GARCIA, 2003).

O **desenvolvimento** de que se fala é o desenvolvimento do modo de produção capitalista. Como é o capitalismo que planeja o planejamento, o desenvolvimento está subordinado a ele, é desenvolvimento do tipo macroestrutural como afirma Pereira (1978). O autor constata que esse modelo faliu, entretanto não fica claro o porquê. Quando o livro é publicado (1990), a crise econômica da década de 1980 atinge seu auge e o neoliberalismo amplia sua influência na condução das economias dos países da América Latina. Isso redundará no campo educacional, dentre outras coisas, na expansão da educação superior privada e focalização dos investimentos públicos no ensino fundamental. A solução apresentada se revelaria mais danosa que o modelo anterior.

Para repensar o planejamento educacional, Garcia (2003) propõe duas linhas de ação: i) incorporação de novos atores ao processo de planejamento e ii) revisão das posturas tradicionais de formação do planejador educacional. Na primeira linha há que

assimilar, ouvir e traduzir as demandas apresentadas por intermédio de associações profissionais, grupos organizados e movimentos sociais. Na segunda linha há que se rever a formação dos planejadores educacionais “numa perspectiva multidisciplinar, onde as demandas sociais, a situação de crise e o compromisso da educação pública para todos sejam os balizamentos que articulem um novo quadro de referências” (GARCIA, 2003, p. 53). Essa formação multidisciplinar implicaria também na possibilidade de atuar em diversas instâncias (unidade escolar, município, Estado e União) e vivência prática no sistema educativo formal ou não-formal.

Kuenzer (2003) faz uma crítica às “formas tradicionais” e às “formas basistas” de planejamento educacional, crítica que precede a sua proposição de pressupostos norteadores de uma nova metodologia para o planejamento na educação. Em relação às formas tradicionais, a crítica se dirige ao trabalho de técnicos isolados nos seus gabinetes manipulando a realidade “desarticulados da totalidade das relações sociais às quais pertencem” (KUENZER, 2003, p. 62). Estariam ensejadas nessa crítica as propostas de Ribeiro (2005), Coombs (1970), Poignant (1976), Melo (1979) e Filho (2003), todas de viés tecnocrático. Em relação às formas basistas, a crítica se dirige a tomar-se a participação da população como solucionadora dos problemas, ignorando-se as desigualdades de saber e as condições sociais de alienação. Estará implicada nessa crítica a proposta de Gandin (2010).

Em face dessa questão, Kuenzer (2003) afirma que superar tal problema passa pela construção de novas metodologias de planejamento educacional, mas, sobretudo, pela política, “a necessidade de transformação, pela via democrática, da realidade que está dada” (KUENZER, 2003, p. 62), ou seja, um novo projeto de sociedade exige novas formas metodológicas. O planejamento educacional implicitamente deve levar em conta o planejamento público global e buscar inscrever suas demandas específicas, sem perder de vista a necessidade de se organizar e lutar para tal.

Nesse sentido, Kuenzer (2003) apresenta cinco pressupostos de uma metodologia de planejamento educacional, a saber: i) basear-se em uma concepção de totalidade da realidade a ser transformada, isto é, partir das questões educacionais concretas para realizar investigações e propostas de ação, compreendendo-as no seio das determinações sociais, econômicas e políticas mais amplas; ii) é preciso saber onde se pretende chegar, tal definição só é possível mediante amplo processo de discussão entre Estado e sociedade civil sobre as prioridades para a educação nacional, processo no qual as prioridades nacionais seriam discutidas nas diversas instâncias específicas, quanto

mais a mediação estatal se comprometer com os interesses da maioria da população, mais democrático e legítimo será o planejamento e plano produzido; iii) o estabelecimento desse direcionamento exige integração, articulação e continuidade das políticas, nas e entre as instâncias e esferas de poder, com estratégias de articulação interna e externa; iv) exige-se ainda a instauração de um processo participativo e integrado de discussão, investigação, decisão e ação envolvendo os profissionais da educação e as formas organizadas da sociedade (sindicatos, partidos, associações, etc); e v) exige-se uma nova racionalidade que articule a racionalidade substantiva (assegurada pela participação dos envolvidos) à racionalidade operativa (assegurada pelo saber dos especialistas).

Em linhas gerais, Kuenzer (2003) explicita um conjunto de pressupostos que não reduzem o planejamento ao técnico ou ao político-participativo, pois ressalta a necessária articulação entre as duas dimensões, tendo como horizonte a democratização da educação e o dever do Estado em garanti-la. A política e o Estado são apresentados como espaços de disputa pela hegemonia, espaços onde se digladiam as contradições e os interesses das classes e frações de classes, conferindo ao Estado um papel mediador, cujo pêndulo deverá estar ao lado das maiorias, mobilizadas para enfrentar essas lutas e conseguir o efetivo atendimento de suas demandas.

Destacamos ainda que a conjuntura dos anos 1990, ano de publicação do livro, como já referido, abria perspectivas de democratização do Estado, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e a primeira eleição direta para Presidente da República desde a Ditadura Militar de 1964. Os primeiros anos dessa década assistirão as últimas grandes mobilizações sociais nascidas na década anterior e o surgimento de novos movimentos sociais e de organizações da sociedade civil. Inaugura também o mais longo período democrático da história do Brasil, 24 anos de democracia representativa sem interrupções golpistas. Esse conjunto se reflete no tônus atribuído pelos autores a mobilização das maiorias na luta pela hegemonia do Estado.

Ressaltamos em nossa análise que a concepção de **educação** que atravessa o trabalho dos três autores, assim como, a concepção de planejamento, implica em compreendê-los como uma prática social transformadora. Quando orientada no interesse das maiorias, especialmente da democratização da escola pública, ela pode contribuir para diminuir as desigualdades de saber, superar a alienação e elevar (em sentido amplo) os que trabalham no âmbito do sistema educacional. A partir de sua associação

com os interesses das maiorias mobilizadas, da sociedade civil, poderá somar forças para a construção de uma nova hegemonia, alterando o bloco dominante.

A educação não tem um papel salvacionista, não transforma de modo direto e imediato, mas indireto e mediato (FRIGOTTO, 1984). Assim sendo, compreendemos que essa concepção se aproxima das reflexões de Saviani (2006) sobre uma pedagogia histórico-crítica. Essa pedagogia não enxerga a educação apenas como reprodução da ordem existente, mas como um espaço de luta e engajamento dos educadores e educadoras identificados com os interesses dos que vivem do trabalho, contribuindo com um “ensino de melhor qualidade possível nas condições históricas atuais” (SAVIANI, 2006, p. 31).

Observamos que a proposta de Kuenzer (2003) explicita de forma detalhada uma ideia que estava em *gérmen* na proposta de Trigueiro Mendes (2000) em relação ao planejamento educacional enquanto uma dialética entre saber e poder, sob o qual enfeixa linha ascendente e descendente, expressas em um movimento entre as três esferas da federação. É claro, sem a omissão das contradições e limites desse processo, omissão presente no reformismo de Trigueiro Mendes (2000).

Em linhas gerais, a concepção de planejamento educacional dos autores implica em um ato técnico e político cujo desenlace implica na possibilidade de uma prática social transformadora, quando se identifica com os interesses das maiorias. O Estado representa os interesses das classes dominantes, mas pela organização e mobilização os dominados podem mudar a correlação de forças e lutar pela construção de uma nova hegemonia. O desenvolvimento é desenvolvimento do modo de produção capitalista, não há ilusões quanto a isso. Desse modo, a educação conduzida no interesse dessas maiorias pode contribuir para reduzir as desigualdades de saber e superar a alienação, elevando o nível dos que trabalham no âmbito educacional.

3.1.3 O planejamento educacional como processo técnico e político desvinculado do planejamento público

Enquanto na subseção anterior, o planejamento educacional é desmistificado e entendido como um ato técnico e político, vinculado ao planejamento público, aqui, ele aparece como um processo gerenciável e remistificado, tomado como algo em si, desvinculando-o do planejamento público. Expressam essa posição, Gandin (2010) e Filho (2003).

Assim sendo, o sétimo trabalho analisado é o de **Gandin (2010)**⁹⁰. Esse livro dá continuidade a reflexões iniciadas pelo autor nos inícios de 1980. A primeira edição do livro é de 1994. Em nossa análise utilizamos a edição de 2010.

Inicialmente faremos referência ao conceito de planejamento educacional do autor, que na nossa percepção é caudatário ou está inscrito no seu conceito de planejamento participativo, enquanto uma terceira modalidade em relação ao gerenciamento da qualidade total (planejamento estratégico empresarial) e ao planejamento estratégico.

Partindo de três interpretações quanto à relação entre escola e sociedade, o autor busca estabelecer sua concepção de planejamento educacional e ao mesmo tempo evidencia sua concepção de **educação**.

A primeira interpretação considera que uma “boa escola” gera uma “boa sociedade”, a sociedade é entendida como algo harmonioso e sem conflitos, a desigualdade é naturalizada e cada um deve esforçar-se para ascender na pirâmide social. A segunda interpretação tem como cerne o desenvolvimento, a educação é investimento e investir na escola é investir no desenvolvimento, assim a escola deve atender as necessidades do desenvolvimento. As duas interpretações consideram que é possível mudar a escola sem antes mudar a sociedade. A terceira interpretação considera a escola como um reflexo da sociedade, nenhum sistema educativo pode mudar as estruturas da sociedade, mas apenas reproduzir tais estruturas (GANDIN, 2010).

O autor discorda da ideia de que a educação por si só gerará uma “boa sociedade” (primeira interpretação) ou que ela deva ser tratada exclusivamente como investimento a serviço do desenvolvimento (segunda interpretação). Não há uma concepção própria de **desenvolvimento** no autor. O planejamento educacional está descolado do planejamento público. Nesse momento, a economia da educação experimenta certa crise (1994), o discurso do investimento em educação para o desenvolvimento é substituído pelo discurso da austeridade fiscal e da focalização do investimento em um determinado nível de ensino, colocando os demais sob o financiamento privado ou individual.

⁹⁰ Danilo Gandin (1936-atualmente), licenciado em Filosofia e Letras pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestre em Educação (com especialização em Planejamento) pela mesma Universidade. Foi professor no ensino médio e ensino superior; assessor especial do Conselho Estadual de Educação e diretor-adjunto do Departamento de Educação Média do Estado do Rio Grande do Sul. Além de ter integrado a diretoria nacional da Associação de Educação Católica (AEC) e coordenado a Revista de Educação AEC. Atualmente, possui um blog <http://daniogandin.blogspot.com/>.

A educação não muda a sociedade, mas a reproduz. Inicialmente o autor se alinha às concepções crítico-reprodutivistas quando enfatiza o caráter reprodutivo que a educação exerce em relação à ordem social (SAVIANI, 2006). Entretanto em nenhum momento caracteriza essa ordem, especifica-a. Trata-se de uma ordem social afrásica, generalizante. Evita-se abordá-la como modo de produção, sistema ou capitalismo.

Cada interpretação do autor configura uma prática educativa. No âmbito da primeira estão os conservadores que não se dão conta da incoerência entre o que se diz e o que se faz, buscam sempre soluções parciais, não tem propostas globais. No cerne da segunda interpretação estão os que se dão conta dessa situação, mas acabam desejando que tudo siga tal como está. E no seio da terceira estão os que se dão conta da prática reprodutiva e buscam implementar transformações de forma desarticulada, extremada ou “se propõem uma luta global de transformação, a partir do que existe, do que é possível e do que é oportuno” (GANDIN, 2010, p. 17).

Assim, uma primeira forma seria o extremo conservador, no qual não se observa nenhuma diferença entre a realidade existente e a realidade desejada; em seguida, teríamos o extremo revolucionário, para os quais não há ponto de contato entre a realidade existente e a realidade desejada; e por fim, uma terceira forma, a “dos que querem mudanças a partir do que existe; para os quais a realidade desejada e a realidade existente têm pontos de contato e pontos discordantes” (GANDIN, 2010, p. 17). Esse plural que agiria na terceira forma não é esclarecido pelo autor, não explicita quais sujeitos estariam aí incluídos.

É nessa terceira acepção que caberia um processo de planejamento que contribuísse com o crescimento da consciência crítica, optar-se-ia conscientemente pelo processo de reprodução, não a reprodução ingênua, mas reprodução escolhida de forma crítica e clara. Assim, teremos um processo de planejamento em que o mais importante é a “tensão, a dialética entre a realidade existente e a realidade desejada”, pois:

[...] há, nas sociedades, ideias divergentes, hierarquias de valores contraditórias; é sobre esta situação que se dá a possibilidade original de transformação; esta possibilidade baseia-se na reprodução do diferente, do que não é hegemônico, para reforçá-lo, para fazê-lo crescer, para contribuir na construção de uma nova sociedade, dentro, é claro, dos limites de poder e força e, sobretudo, de convicção e de capacidade de luta de quem deseja a mudança. De fato, não é possível criar algo que já não esteja presente numa configuração social determinada, mas é possível cultivar o que já está em semente ou em surgimento nesta mesma sociedade, através do processo de reprodução consciente e livre (GANDIN, 2010, p. 18).

Diante disso, sua concepção de educação admite o caráter reprodutivo, embora, reivindique uma reprodução crítica do que não é hegemônico naquela sociedade. Seria uma reprodução às avessas. A educação proposta reforçaria e contribuiria com as ideias potencialmente transformadoras da realidade existente. Sempre atentos à dinâmica da própria realidade, ao jogo de forças que a compõe, aos limites impostos. O objetivo final seria uma “nova sociedade”. A educação se aproxima de uma prática social transformadora, similarmente a Kuenzer, Calazans & Garcia (2003). No entanto, ao contrário desses autores, Gandin (2010) não especifica a realidade por transformar, os problemas inerentes a ela e que transformação seria essa.

Em linhas gerais, a primeira conceituação de **planejamento educacional** é a de um processo de implementação de transformações sociais a partir da tensão entre a realidade existente e a desejada. Essa tensão é mediada por uma prática educativa que apesar de estar inscrita na reprodução, se afirma inovadora, crítica e dinâmica, explora as brechas de oportunidades existentes.

As instituições agem no mundo, na sociedade e na história, sendo que essa ação pode ser improvisada ou planejada arbitrariamente ou participativamente. O planejamento objetivaria fazer com que essa ação se tornasse clara, precisa, eficiente (eficaz), orgânica, direcionada e transformadora. Com relação ao planejamento abordamos uma segunda conceituação defendida pelo autor, segundo ele, planejamento não é agir de um determinado modo para determinado fim, indicados pelas pessoas que atuam na instituição em vista da razão de ser da instituição; é o processo de construir a realidade com as características que se deseja para a mesma, é interferir na realidade para transformá-la numa direção claramente indicada.

Avançando, em sua terceira aproximação conceitual, Gandin (2010, p. 39) considera que o planejamento é “uma metodologia científica para construir a realidade”, exercido sobre a realidade institucional existente com reflexos sobre as realidades mais amplas. Entendemos tratar-se do planejamento como substituto da política e via para se transformar a realidade, já criticado por Pereira (1978) no primeiro capítulo. Existiriam dois níveis de planejamento e cinco de realidade. O primeiro nível é o planejamento político-social (estratégico) e o segundo é o planejamento operacional (administração), os dois estão intimamente relacionados e implicados.

O planejamento estratégico (político-social) se preocupa com o “para quem”, o “para quê” e “o que” no sentido mais abrangente. Trata do médio e do longo prazo, define os fins, busca conceber visões globalizantes, dá ênfase à criatividade, busca a

eficácia, tem o plano e o programa como expressão maior, serve à transformação, recomendado nas épocas de crise. É uma tarefa de todo o povo, propõe o futuro, trabalha centrando-se nas necessidades, atento mais à elaboração e à avaliação.

O planejamento operacional (administração) responde às perguntas “como” e “com quê” e “o que” no sentido mais pormenorizado. Fixa-se no médio e no curto prazo, trata prioritariamente dos meios, aborda cada aspecto isoladamente, dá ênfase à técnica, aos instrumentos, esforça-se pela eficiência. Sua expressão maior são o programa e o projeto, busca manter tudo funcionando. É tarefa dos administradores, dá ênfase ao presente (momento da execução), preocupa-se com os problemas, sua face essencial é a execução (GANDIN, 2010, p. 55).

É importante dizer que o autor faz uma distinção entre administração e planejamento e critica as concepções que confundem as duas áreas ou que colocam o planejamento como função da administração, pois: a) “leva ao administrador a pensar que os destinos, os rumos, as decisões sobre os fins são sua responsabilidade” (p. 37), papel que é do povo e b) “leva o administrador a descurar de suas tarefas próprias” (GANDIN, 2010, p. 37), crítica que o aproxima de Trigueiro Mendes (2000). Assim, o autor faz a crítica mais elaborada em relação à confusão entre administração e planejamento, característica de concepções como a de Ribeiro (2005).

Dessa forma, se no planejamento operacional exige-se uma preparação específica como a do administrador, no planejamento estratégico ele é mais um dos que integram o processo e deve coordenar a participação do povo, mais fundamental no médio e longo prazo. Para o autor, o povo deve participar na definição das diretrizes a serem seguidas nas tomadas de decisões e não do cotidiano de execução e transformação dessas diretrizes em decisões.

Observamos que o povo aparece como algo abstrato, pois as classes sociais e frações de classes que o compõem não são explicitadas. Também podemos destacar que essa separação entre definição das diretrizes e a tomada de decisões é bastante ingênua. Pressupõe que o administrador não possui interesses próprios, o entende como mero executor do decidido pelo povo. Entendemos tratar-se mais de uma vontade do que realidade. Ele não pondera que esse administrador pertence a alguma classe social e quando no Estado, esse administrador pode tanto representar esse interesse, como se descolar parcial ou totalmente dele.

Os níveis de realidade podem ser a global (todo o complexo sócio-econômico-cultural), do campo de ação do grupo ou da instituição que planeja (educação,

sindicalismo, saúde, etc) e do grupo ou da instituição (especifica do processo planejado). As três poderão ainda ser observadas por dois ângulos: a da realidade existente (conjunto de seres, ideias, símbolos, relações em um determinado momento) e da realidade desejada (um horizonte, um rumo ideal do conjunto referido).

A fundamentação teórico-filosófica do autor é a dialética, nos termos de Trigueiro Mendes (2000), com a diferença de atribuir a participação um papel fundante e transformador. Essa concepção específica da dialética foi construída pela Equipe Latino-Americana de Planejamento (Elap) que envolveu pessoas da Unesco e pessoas da Conferência Episcopal Latino-Americana da Igreja Católica. Em vez da inspiração católico-conservadora de Melo (1979); a concepção influente aqui é a da teologia da libertação. Há um humanismo latente nessa concepção que fica tensionado entre o humanismo tradicional (essência do homem) e moderno (existência do homem), nos termos propostos por Saviani (1983).

Dessa forma:

O planejamento participativo parte de uma leitura do nosso mundo na qual é fundamental a ideia de que nossa realidade é injusta e de que essa injustiça se deve à falta de participação em todos os níveis e aspectos da atividade humana. A instauração da justiça social passa pela participação de todos no poder. Isto quer dizer que a construção de uma sociedade nova, a superação da crise, se quisermos seguir no mesmo modo de falar, passa pela participação de todos. Esta participação significa não apenas contribuir com uma proposta preparada por algumas pessoas, mas representa a construção conjunta de que falo no livro *Escola e transformação social*, p. 80-83. Significa, também, a participação no poder que é o domínio de recursos para realizar sua própria vida, não apenas individualmente, mas grupalmente. O planejamento participativo é o modelo e a metodologia para que isto aconteça (GANDIN, 2010, p. 28-29).

Essa concepção expressa a “tendência regulacionista politicista” (BEZERRA DE FARIAS, 2001, p. 75), segundo a qual a revolução viria por reformas, o socialismo seria alcançado por reformas empreendidas no capitalismo, reformas cada vez mais democráticas. Trigueiro Mendes (2000) também pode ser considerado nessa tendência. O limite é a democracia formal burguesa e o objetivo é o de construir uma sociedade regulada na qual as contradições entre capital e trabalho seriam superadas.

A política passa a ser o problema principal e a democratização e participação são as soluções. Ao autor escapa questionar as possibilidades dessa participação em face das democracias burguesas, das desigualdades de poder e de saber, da força da classe dominante. Aparentemente haveria uma passividade inter-classes que não se oporia a um processo de ampliação da participação contra-hegemônico. Daí a crítica de Kuenzer

(2003) ao que chama de “formas basistas” que adotam uma visão ingênua em relação a participação das massas.

A historicização do planejamento educacional é inserida na história da sociedade ocidental (eurocentrismo), apresentada como história da humanidade como um todo, o homem histórico e situado é substituído por um homem geral, abstrato. Essa história possui períodos de crises (no sentido cultural e filosófico) e de calmaria. Há que se perguntar quando ocorreram os tais períodos de calmaria, pois nos últimos três séculos, especialmente com a consolidação do sistema capitalista, a constante de guerras, enquanto móvel do próprio sistema, é inegável.

Para o autor a última grande crise produziu o Renascimento, o antropocentrismo. Tudo que ocorreu até o século XX são movimentos menores. O projeto da modernidade emerge com o desenvolvimento, a ciência, a técnica, o progresso, a ordem, valorização da pessoa humana, e racionalidade. A segunda crise se desdobra com a Segunda Guerra Mundial, questionando os resultados desse projeto, diríamos, a “pós-modernidade”. Ao diluir o conceito de crise em um panorama abrangente, o autor evita discutir o caráter fundante das crises econômicas e suas consequências decisivas para as sociedades.

O planejamento emerge antes da segunda crise. Por inferência supomos que o autor se refere ao projeto socialista, herdeiro do processo que vem do Renascimento e criticado no período pós-segunda crise, evidenciando-se muito mais seus perigos do que o como se faz. Entendemos isso, embora nenhuma das três grandes linhas apresentadas pelo autor inclua esse projeto. Gandin (2010) considera que surgiram três opções de planejamento na atualidade: o gerenciamento da qualidade total, o planejamento estratégico e o planejamento participativo, esse último explicitado no seu livro.

O gerenciamento da qualidade total se preocuparia com a qualidade (especificações e eficiência do processo de produção), o planejamento estratégico com a missão e o planejamento participativo com o poder. Em nossa perspectiva, os três têm no capitalismo seu limite. A mais conservadora é a do gerenciamento da qualidade total, pois está todo voltado para o aperfeiçoamento da produção industrial e pós-industrial (o autor não utiliza produção capitalista industrial) e o econômico é o primeiro e mais importante valor. Limita-se aos meios e não questiona os fins, o lucro é o horizonte. O planejamento estratégico contempla preocupação com a qualidade e a participação, a primeira em sentido mais amplo/aberto do que no gerenciamento da qualidade total, a segunda no nível de decisão (GANDIN, 2010).

A segunda crise, para Gandin (2010) se agravou durante os anos de 1980, período em que os governantes têm que governar com o povo, mas não possuem metodologias, processos, instrumentos, modelos e técnicas para fazê-lo. Assim, a crise é de ordem metodológica e técnica. Conclui-se que o planejamento participativo seria essa metodologia que iria resolvê-la. O autor se refere à conjuntura de redemocratização brasileira iniciada em 1985 e reduz essa problemática a uma questão metodológica. Quando publica a primeira edição do livro (1994), o primeiro Presidente da República eleito democraticamente foi impedido por corrupção e improbidade, perdendo o mandato. Uma das críticas que se fazia era a incapacidade do Presidente eleito em mediar os interesses em conflito e ao subestimá-los, governar autocraticamente.

Portanto, o autor reduz a crise, quando aparentemente amplia seu conceito, pois elide o político e o econômico. Acredita que pela participação de todos, as contradições sistêmicas (não questionadas) seriam superadas. É a absolutização da política, desvinculada das condições objetivas que limitam seu exercício.

Não há uma concepção clara de **Estado** no autor. Ele apenas assinala que o Estado não representa os interesses do povo, não governa com o povo. Não por “maldade”, mas por ausência de novas metodologias para tal (planejamento participativo). O autor reduz o problema a uma questão técnica, contradizendo-se. O Estado representaria os interesses dos próprios governantes, indiretamente seria um “aparelho dotado de conteúdo inerente” (PEREIRA, 1978, p. 33), contudo não explicitado. Como seu livro está voltado para um público amplo, especialmente sociedade civil, talvez por isso ele não desenvolveu uma reflexão mais detida sobre a questão do Estado, valendo-se preferencialmente de termos como administrador, governantes, governo, governamental e omitindo-se quanto a esse debate.

Gandin (2010) se diferencia dos demais autores até aqui analisados por colocar ênfase na participação como articuladora central do processo de planejamento, participação em sentido amplo, de todos os envolvidos. Elemento limitado, mas importante, pois não reduz o planejamento a uma racionalização exclusivamente técnica, desprovida de implicações políticas e filosóficas.

Em síntese, a concepção de planejamento educacional de Gandin (2010) é a de um processo de implementação de transformações sociais mediado por uma prática educativa. Flerta-se com a possibilidade do planejamento substituir a política. A educação apesar de reproduzir, pode implicar numa reprodução crítica do que não é hegemônico. O autor apresenta uma educação desvinculada das questões do

desenvolvimento e das possibilidades em face dos interesses representados no Estado. O povo emerge como uma categoria abstrata que redimirá seus problemas com a metodologia participativa do planejamento. Os governantes só não fizeram isso até agora por não conhecerem tal metodologia.

O oitavo e último autor de nossa análise é **Filho (2003)**⁹¹. Ele é integrante da comunidade internacional de planejamento educacional referida ao IPE, o que implica a incorporação dos referenciais teóricos e metodológicos dessa instituição. Seu diferencial está em refletir especificamente sobre as possibilidades do planejamento estratégico no campo educacional, o que não passava pelas preocupações de Coombs (1970) e Poignant (1976), integrantes e fundadores daquela comunidade.

O conceito de planejamento educacional do autor incorpora as categorias de Matus (1996) de planejamento tradicional e planejamento estratégico, transpondo-as à educação. Na introdução, Filho (2003) ressalta os objetivos didáticos do seu livro, a partir de pesquisa bibliográfica buscou “organizar as referências históricas, as bases conceituais, os métodos e as experiências práticas de uso do planejamento estratégico no campo da educação” (FILHO, 2003, p. 11).

O livro é destinado “a subsidiar atividades de capacitação de planejadores educacionais [bem como, refletir sobre] as possibilidades de incorporação dos princípios e conceitos do planejamento estratégico ao planejamento educacional” (FILHO, 2003, p. 12). Para tanto, tal como Thompson & Strickland III (2002), utiliza-se da “exemplificação” como “principal recurso pedagógico”, com vistas ao conhecimento aplicado, análise comparativa e estímulo da prática.

A **educação** é entendida por Filho (2003) como um “bem estratégico”, um “investimento estratégico”, tal como expresso na citação abaixo:

[...] pois é condição para o alcance de objetivos sociais e econômicos individuais e coletivos, assim como é, por excelência, um instrumento de inclusão social e de combate à pobreza, na medida em que, de acordo com BUARQUE (1999, p. 57) “se o melhor indicador da pobreza é o abandono de crianças, pobres, sem escola, nas ruas ou no trabalho, ou em falsas escolas, o primeiro caminho para a erradicação da pobreza está na educação para todas as crianças em escolas de qualidade”. Nesse sentido, é sem dúvida um

⁹¹ José Parente Filho (1951-atualmente) é graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Fortaleza (1973), possui várias especializações, entre elas, em Planejamento Educacional pelo IPE/Unesco (Paris, 1986-1987) e é mestre em Educação e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (2001). Tem ampla experiência como consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Mundial e da Unesco. Sua atuação profissional mais recente foi como consultor da Unesco e Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI) junto ao Ministério da Educação na implantação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação de 2008 a 2010. Ele mantém uma página na internet <http://joseparente.com>.

investimento estratégico capaz de contribuir para a construção do bem-estar social e assegurar avanços na conquista da cidadania (FILHO, 2003, p. 13).

Mais uma vez, tal como Campos (1954), Lewis (1960) e Tinbergen (1964), a educação é apresentada como algo mágico, capaz de contribuir para o bem-estar social, o avanço da cidadania e por si só, resolver o problema da pobreza em um passe de mágica, tal como queria Dr. Kay, criticado por Marx (2010b). É a educação como redentora da humanidade, combinando verdadeiro *pool* de tendências e concepções (humanistas; tecnicistas e economicistas). De certa forma, a concepção do autor reflete os tempos atuais em que essas tendências se combinam e disputam a justificação dos investimentos em educação, como algo importante para a economia, mas especialmente importante para a cidadania e para o indivíduo. Entretanto, em face do contexto de crise econômica, deve-se priorizar esse investimento e ser eficiente, fazer mais com menos.

Não a educação de todos, mas a educação das crianças. O autor na citação incorpora a focalização defendida pelos organismos multilaterais internacionais, nos quais atuou como consultor. A educação por mais que tenha outras relevâncias deve ser eficiente por si mesma. Prevalece em todo o texto uma preocupação em como aferir a eficiência, reduzida ao aferir se as crianças estão aprendendo ou não. Essa percepção não considera a necessidade de questionar as contradições inerentes ao modo de produção capitalista e a funcionalidade da pobreza para esse. Entendemos que a educação pode ser uma condição para o alcance dos objetivos econômicos e sociais mais amplos, uma condição necessária, mas nunca uma condição suficiente, mesmo nos parâmetros capitalistas (POCHMANN, 2011b).

Em linhas gerais, o conceito de planejamento estratégico educacional é construído pelo autor em oposição ao conceito de planejamento educacional tradicional, mediados por uma historicização da origem de ambos. O planejamento educacional tradicional “constitui um processo técnico de formulação e avaliação de políticas públicas em resposta às questões tais como: o que ensinar, para quem, como, onde, quando, por quem, com que objetivo e a que custo” (FILHO, 2003, p. 16). Enquanto que o **planejamento estratégico educacional**

refere-se a um modo específico de formulação, implementação, acompanhamento, controle e avaliação de políticas públicas que implica em: **a)** adesão e adoção de determinados princípios básicos; **b)** aplicação sistemática de um método de planejamento que compreende os diferentes níveis institucionais e o cálculo de curto, médio e longo prazo (FILHO, 2003, p. 44).

Os princípios básicos por ele referidos são: i) o processo de planejamento deve ser conduzido pela alta direção da organização e implicar na participação e comprometimento de todos; ii) o exercício do planejamento demanda negociação e compatibilização de interesses divergentes ou contraditórios; iii) o planejamento é uma abordagem sistêmica que tem como ponto de partida a missão da organização, considerando fatores do ambiente interno e externo, as relações entre os atores e a análise dos demais componentes de um sistema (entradas/*inputs*, processos e resultados/*outputs*); iv) implica uma visão de mudanças de longo prazo capazes de provocar impactos duráveis para a sociedade e vi) é um processo participativo de mobilização de meios para atingir objetivos comuns, exigindo descentralização e divisão de responsabilidades e atribuições, não é elaboração de planos, mas “uma forma de administrar o presente com os olhos voltados para o futuro” (FILHO, 2003, p. 49).

O “modo específico de formulação, implementação, acompanhamento, controle e avaliação de políticas públicas” é o chamado ciclo de políticas públicas. A função planejamento (no sentido político, complexo e estratégico) é transformada em uma etapa da gestão cotidiana do Estado, isto é, “reduzida ao gerenciamento das ações, programas e das políticas públicas” (CARDOSO JR & MATOS, 2011, p. 435). A administração absorve o planejamento, uma nova forma de separar a política e a participação popular do planejamento, uma nova forma de tecnocratização do planejamento. O planejamento educacional está desvinculado do planejamento público, como se fosse algo independente dos condicionantes da realidade mais ampla.

O autor está em clara sintonia com o gerencialismo, segundo a qual o planejamento deve ser coordenativo e flexível, tudo o mais deve ser descentralizado, abrir-se a participação social, a autonomia escolar e a preocupação com a avaliação da aprendizagem (FILHO, 2003). Elementos integrantes das reformas educacionais recomendadas pelos organismos internacionais ao longo da década de 1990, reflexos das propostas de Reforma do Estado implementadas no Brasil a partir de 1995.

O **Estado** é um termo evitado por Filho (2003) ele prefere governo ou gestão governamental. Incorpora na sua leitura de Estado, a mesma concepção de Matus (1996). O Estado é esvaziado de interesses, seu conteúdo é construído por “atores inteligentes” que interagem com outros atores ou agentes (não há o conceito de classes sociais), nos quais se opõem ou se aliam em termos de interesses. É um “aparelho sem conteúdo inerente” (PEREIRA, 1978, p. 33), similarmente a Matus (1996).

O objetivo principal dos governos é implementar a estratégia definida pelos dirigentes. O governante é apenas mais um ator social que planeja, pois na perspectiva do planejamento estratégico todos planejam. Nesse sentido, a educação seria uma responsabilidade de todos, onde todos deveriam participar de sua formulação, implementação e avaliação. Longe de isso representar um avanço nos exemplos que cita, o autor precisa mais ainda a divisão do trabalho: o MEC tem um papel político-estratégico; os Estados e Municípios um papel estratégico-gerencial e a escola um papel gerencial-operacional. Fica claro, portanto, que a tomada de decisões pertence ao topo da administração (a alta direção), o restante deve executar o decidido.

A fundamentação teórico-filosófica do autor é caracterizada por um ecletismo que tem como pano de fundo uma perspectiva positivista-funcionalista. Tem a ambição de determinar de forma matemática o comportamento dos indivíduos ou agentes⁹², por intermédio do individualismo metodológico, onde pretende explicar o macro pelo micro, a sociedade pelo indivíduo, as decisões coletivas pelas preferências individuais.

Ocorre uma mescla de inúmeras vertentes teóricas, tais como: i) o neoinstitucionalismo e a nova economia institucional, referidas ao peso das instituições (regras formais ou constrangimentos informais), moldando a interação humana por intermédio das organizações; e ii) a teoria da escolha racional, uma aplicação da racionalidade econômica ao político, na qual cada indivíduo racional busca maximizar a utilidade de suas escolhas por bens e serviços (economia) ou partidos e candidatos (política), cujo móvel é o interesse próprio (LUSTOSA DA COSTA, 2010).

A historicização do planejamento educacional, como dissemos, é explanada pela oposição entre planejamento educacional tradicional e planejamento educacional estratégico. O primeiro seria de curto prazo, setorial, centralizado, rígido, busca a harmonia social e a conservação, é um processo técnico com observadores, executores e especialistas. O segundo seria de longo prazo, global, participativo, ajustável, trabalho com o conflito social e a mudança, é um processo técnico e político, com co-executores e facilitadores.

Inúmeras imprecisões e equívocos afluem e demonstram a artificialidade dessa dualidade. Primeiro o caráter de longo prazo não é exclusivo do planejamento estratégico, mas uma característica comum aos dois tipos. A centralização na alta direção também é uma característica do planejamento estratégico. O planejamento não é

⁹² O conceito de agentes ou indivíduos substitui o conceito de sujeito, assim como, grupos, substitui o de classes sociais.

um processo exclusivamente técnico no âmbito do projeto socialista, nem predominante político no estratégico. Por último, a participação não é exclusiva do estratégico, ela também ocorre no tradicional.

Apesar de se referir a mudança como integrante da dinâmica do planejamento e das repercussões das desigualdades econômicas sobre as desigualdades educacionais, o autor não emprega o conceito de **desenvolvimento**. O problema do planejamento educacional não é contribuir para o desenvolvimento, mas contribuir para que com a educação melhor administrada, melhore também a qualidade do ensino.

Isso aparece com tal força que em toda a síntese histórica do planejamento educacional elaborada pelo autor, dos anos 1960 aos dias atuais, em nenhum momento ele menciona a economia da educação e a influência da teoria do capital humano. Essa ausência é sintomática da influência da ideologia neoliberal apagando o passado próximo, criticando ou ignorando a ideologia desenvolvimentista. O planejamento educacional está desconectado do planejamento público global.

O planejamento educacional tradicional tem como marco histórico a experiência dos planos quinquenais da União Soviética na década de 1920, o Seminário Interamericano Unesco/OEA em 1958, a criação do IPE em 1963, a Conferência Internacional de Planejamento Educacional da Unesco em 1968 e o Congresso Internacional sobre Planejamento e Gestão do Desenvolvimento da Educação da Unesco em 1990⁹³. Apresenta-se uma história com um recorte internacional sobre o planejamento educacional que induz a pensar que as experiências levadas a cabo pela Unesco são uma continuidade ou estão no mesmo patamar do ocorrido na União Soviética.

Sob esse marco, o planejamento educacional tradicional passa a contemplar o desenvolvimento de estimativas de demandas de matrículas, necessidades de insumos educacionais, programação de investimentos, elaboração de orçamentos, negociação de recursos e interação com organismos educacionais. Ele era majoritariamente conduzido por especialistas e sem a participação de atores externos aos sistemas (FILHO, 2003, p. 17).

⁹³ A análise de Fernandes (2007) evidencia que esse evento de 1990 registra uma forte influência da ideologia neoliberal, incorporando a tese da crise do modelo desenvolvimentista, a necessidade de redução do tamanho do Estado, bem como, o imperativo de partilhar decisões e responsabilidades com outros “atores sociais”, como as organizações não-governamentais. Assim, incorpora-se a crítica de Matus (1996) quanto ao planejamento tradicional-normativo e propõem-se um planejamento estratégico.

Filho (2003) considera que os modelos de planejamento adotados eram o planejamento imperativo ou o planejamento indicativo. O primeiro praticado em regimes políticos autoritários, os países do antigo bloco socialista e os países latino-americanos sob regime militar. Curiosamente ele não faz distinção entre o planejamento praticado no projeto socialista e o praticado no âmbito das ditaduras militares, segundo ele, “expressava-se, fundamentalmente, por meio de planos que, após sua aprovação pelas instâncias governamentais, eram compulsoriamente operacionalizados pelos diferentes níveis de governo, sem margem para mudanças ou ajustes” (FILHO, 2003, p. 18).

É um equívoco tal afirmação, uma vez que desconsidera as diferenças existentes quanto aos modos de produção e aos modelos políticos. Enquanto no modo de produção socialista buscava-se que o conjunto da riqueza socialmente produzida fosse compartilhado, no modo de produção capitalista ocorria uma concentração e acumulação de capital sob o incentivo do Estado, controlado por ditaduras civil-militares. Conforme constatamos no capítulo anterior, nenhum desses modelos era avesso a mudanças e ajustes. Essa é uma leitura ideologizada, para ser mais preciso, uma falsa consciência, cujo objetivo é nivelar as ditaduras promovidas pelos países de capitalismo central com os países socialistas.

O planejamento indicativo era praticado nos países de ideologia liberal da Europa e América do Norte “onde a atuação do governo ocorre mediante uma maior articulação com a sociedade civil” (FILHO, 2003, p. 18). Entretanto era circunscrito ao governo e com pouca ou nenhuma participação da comunidade na sua concepção.

Convém destacar a existência de contradição entre as afirmações destacadas anteriormente, pois ao mesmo tempo existe nesses países uma articulação com a sociedade civil (qual?) e restrições quanto à participação. O autor confunde as categorias de planejamento, melhor trabalhadas em Pereira (1978) e chega a afirmar que “os dois modelos apresentam, em comum, aspectos técnicos e se diferenciam, fundamentalmente, quanto aos aspectos políticos” (FILHO, 2003, p. 18). Como? Quer dizer que nos regimes militares houve uma preocupação com a dimensão política em detrimento da dimensão técnica? E que no planejamento onde a participação é restrita se dá mais atenção a dimensão política?

O processo de planejamento educacional tradicional é excessivamente técnico, desconsiderando a dimensão política e aspectos culturais e institucionais da atividade educacional, com características tayloristas e enquanto tarefa de especialistas próximos

ao núcleo decisório, centrado em uma elite distanciada da execução e que não reconhecia a potencialidades dos demais agentes, limitando desse modo a criação de espaços de participação.

É o próprio IPE, segundo Filho (2003), que reconhecendo esses limites do planejamento educacional tradicional, aponta como nova direção o planejamento estratégico por sua flexibilidade, adaptação, caráter participativo e mais coordenativo que normativo. Percebemos que a mudança das ideias da classe dominante sobre o planejamento educacional (IPE/Unesco), *pari pasu*, com a mudança em relação ao planejamento público (Consenso de Washington), implicou na crítica de sua forma até então implementada, bem como, na sua desvinculação com o próprio planejamento público.

Os anos de 1960 são identificados como auge do planejamento com ênfase internacional, voltado para a expansão dos sistemas, ao final dessa década a preocupação volta-se para questões de aprendizagem, equidade e qualidade. Assim, na década de 1970, o planejamento perde seu caráter direcionador, seguindo-se da crise de financiamento da década de 1980. A década de 1990 em sua primeira metade reserva ao planejamento o trabalho de preparar cenários alternativos para a melhoria da qualidade da educação e, na segunda metade, questões relacionadas com a descentralização, participação social, autonomia escolar e avaliação da aprendizagem.

Continuando a historicização por oposição, o autor apresenta a constituição do planejamento estratégico a partir de várias matrizes tendo como fio condutor o conceito de estratégia: a militar, a gestão empresarial, a gestão governamental e a gestão educacional.

Interessa-nos a gestão educacional. O autor é incisivo, “o planejamento estratégico tem seus fundamentos na literatura sobre gestão empresarial”, sobretudo com referências às instituições de educação superior (FILHO, 2003, p. 37). Essa adoção é motivada pela redução de recursos destinados ao setor público (o autor não explica por que) e as exigências governamentais por eficiência no uso dos recursos. Ele cita exemplos de planejamento estratégico nessa perspectiva, tais como, o Programa Monhangara para educação básica nas regiões Norte e Nordeste na primeira metade dos anos 1980; o planejamento estratégico do MEC de 1995-1998, sob a gestão de Paulo Renato; iniciativas do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) em 1997 e o planejamento estratégico da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) de 1997.

Observamos que apesar da educação ter uma papel amplo no que diz respeito a economia, a cidadania e as necessidades individuais. O dado real é que a educação como “investimento estratégico” deve ser eficiente, fazer mais com menos. Quando escreve, quase todos os países da América Latina e Caribe viviam os anos dourados do neoliberalismo com acelerados processos de privatização, cortes nos gastos e crescimento da dívida pública. Assim sendo, apesar do seu caráter estratégico, deve-se priorizar um nível de ensino (ensino fundamental) e transferir para outros atores sociais a responsabilidade e o financiamento dos demais.

Concluimos que o autor está em sintonia com muitos dos pressupostos apresentados por Coombs (1970) e Poignant (1976). Contudo, apresenta uma perspectiva de planejamento estratégico que se diferencia de Matus (1996), pois ele busca fazer uma adaptação do planejamento estratégico corporativo à educação, adotando alguns princípios diferenciados, como a participação mais ampla.

Em linhas gerais, a concepção de planejamento educacional de Filho (2003) implica em uma forma de gerenciar a política educacional. Há um descolamento do planejamento educacional em relação ao planejamento público global. O governo (Estado) é apresentado como sem interesses próprios, são os agentes e atores governamentais que imprimem conteúdo a ele (a estratégia). A educação é um investimento estratégico importante, entretanto deve ser focalizada (educação das crianças), eficiente, efetiva e descentralizada. Não há que se falar no papel da educação para o desenvolvimento, o problema é fazer com que o ensino tenha qualidade.

3.2 Para além da tróica gandiniana: as concepções de planejamento educacional em face do modo de produção capitalista e do papel atribuído a educação

Fizemos uma análise das obras selecionadas, buscando explicitar as relações estabelecidas entre as concepções de planejamento educacional e a educação, balizando-se pelas categorias de estudo. Nesta subseção criticamos a classificação de Gandin (2010), uma vez que não apreende a diversidade teórica identificada e não permite captar as relações existentes. Assim, propomos uma forma alternativa de organizar as teorias analisadas na subseção anterior. Ela está subdividida em duas partes: 3.2.1 O planejamento educacional entre reformistas e progressistas: subordinação e potencialidade radical e 3.2.2 A educação entre produtivistas e autonomistas: eficiência

e contra-hegemonia. Como afirmado anteriormente quando da Introdução dessa dissertação, Gandin (2010) divide as teorias do planejamento em três grupos: gestão da qualidade total, planejamento estratégico e planejamento participativo.

A gestão da qualidade total é inerente às empresas. Limita-se aos meios, não inclui nenhuma proposta social ou pedagógica, tem como horizonte o lucro, busca essencialmente a eficiência, mantêm esquemas hierárquicos bem definidos, a participação é limitada, não discute os resultados sociais, promove a padronização das tarefas, procedimentos e resultados e não se discute os critérios do que seja qualidade. Observamos que apesar de alguns autores incorporarem a necessidade da educação ser eficiente, como Ribeiro (2005), Coombs (1970) e Filho (2003), nenhum ignora os aspectos sociais, a importância social dela. Não é possível incluir qualquer dos autores nessa classificação.

O planejamento estratégico tanto pode ser empresarial quanto governamental. Busca conceber visões globalizantes, dá ênfase a criatividade, busca a eficácia, serve à transformação, é recomendado em épocas de crise, propõe, especialmente o futuro, trabalha a partir das necessidades e a qualidade é entendida de maneira ampla. A dimensão da estratégia aparece em autores como Trigueiro Mendes (2000), Filho (2003) e o próprio Gandin (2010), apesar disso nenhum deles se fixa apenas na eficácia da educação ou se preocupa necessariamente com a transformação.

O planejamento participativo envolveria tanto um nível estratégico, como um nível operacional, conforme explicitado quando abordamos a conceituação de Gandin (2010). Seria um mix dos dois planejamentos anteriores, com a diferença de estabelecer a participação de todos como aspecto primordial. A participação aparece de forma implícita ou explícita na maioria das obras, mas apenas na do próprio Gandin (2010) assume essa importância. O que impossibilita identificá-las nessa classificação.

O problemático da classificação de Gandin (2010) está em não permitir apreender o papel do planejamento em relação ao Estado e ao desenvolvimento, bem como as diferentes perspectivas que cada um atribui à educação no planejamento. Não apreende o Estado como um aparelho crivado pelos interesses das diferentes classes sociais. Fala-se de povo, movimentos sociais, sociedade civil, governantes, mas não de classes sociais ou do Estado propriamente dito.

Não trava nenhum debate sobre o desenvolvimento ou as limitações do planejamento em face do modo de produção capitalista, menos ainda o papel e as limitações do planejamento educacional em relação ao planejamento público global.

Prefere falar em realidade existente versus realidade desejada e na potencialidade da educação para transformá-la. Passa a impressão de que adere ao voluntarismo ao crer que o povo por si só poderá resolver os problemas tópicos da existência, mas não os problemas estruturais do capitalismo (termo ignorado).

Levando em consideração a organização proposta para as teorias no capítulo anterior, é possível adotar critérios similares para as teorias do planejamento educacional. Em um primeiro bloco, se tem como critério, as concepções identificadas em relação ao modo de produção capitalista, observando como estabelecem ou não relações entre o planejamento educacional e o planejamento público; e um segundo bloco, se tem como critério as concepções em relação ao papel atribuído a educação. Desse modo, evitamos a naturalização e as inconsistências das classificações de Gandin (2010), as quais não permitem perceber com clareza essas questões.

3.2.1 O planejamento educacional entre reformistas e progressistas: subordinação e potencialidade radical

No que diz respeito ao **primeiro critério**, temos: i. *reformistas tecnicistas não-negadoras do capitalismo*, ii. *reformista politicista não-negadora do capitalismo*, iii. *reformista não-negadora do capitalismo* e iv. *progressista negadora do capitalismo*. Reformistas, tecnicista, politicista e progressista são empregados no mesmo sentido explicitado no capítulo anterior. Entretanto observamos uma concepção reformista que não supervaloriza nem a técnica (tecnicista), nem a política (politicista), adotando uma posição diferenciada.

A especificidade está em como esses autores que escrevem sobre planejamento educacional o compreendem em relação ao planejamento público global. As concepções identificadas se subdividem em três posicionamentos: i. *os que vinculam explicitamente planejamento educacional e planejamento público*, ii. *os que vinculam implicitamente* e iii. *os que desvinculam implicitamente um e outro*.

As **concepções reformistas tecnicistas não-negadoras do capitalismo** aceitam e defendem o planejamento educacional como instrumento de manutenção e aperfeiçoamento do modo de produção, de forma reduzida à escola, como Ribeiro (2005) ou de forma abrangente enquanto sistema, como Coombs (1970), Poignant (1976), Melo (1979) e Filho (2003).

O planejamento educacional deve estar vinculado às necessidades expressas da economia, apesar de conservar seus objetivos não-econômicos. A vinculação entre planejamento educacional e planejamento global econômico e social é destacada explicitamente por Coombs (1970) e Poignant (1976) e implicitamente por Melo (1979). Filho (2003), não expressa qualquer vínculo entre planejamento educacional e planejamento público. Os autores agrupados sob essa concepção evitam utilizar a denominação *capitalismo*, optando por outras, como *economia* ou *sistema*, países *desenvolvidos* ou *subdesenvolvidos*, em *desenvolvimento*, *industrializados* ou *não-industrializados*. Mais recentemente aparece como *economia globalizada* ou *economia internacional*.

Essas concepções apresentam o conceito de **planejamento educacional** como técnica racionalizante e sistemática, cujo objetivo é alcançar a eficácia do sistema educacional, quantitativa e qualitativamente. Assim adota-se uma perspectiva neutral e racional no que diz respeito ao planejamento educacional, reproduzindo-se nessa especificidade, as características das concepções reformistas de planejamento público. Fazem pequenas concessões a questão política, como Ribeiro (2005) e Filho (2003), mas sempre a compreendendo como algo cientificamente conduzido.

No que diz respeito ao **Estado** temos duas variações no trato com uma entidade estatal. No primeiro grupo estão os que não falam dele diretamente, predominantemente apelam para eufemismos como governo ou governamental, aqui se encontram Ribeiro (2005), Coombs (1970), Poignant (1976), Filho (2003). No segundo grupo, apenas Melo (1979) explicita com destaque o papel do Estado como direcionador do planejamento. Todos, contudo, tem uma visão do Estado como representante dos interesses coletivos, desempenhando um papel acima dos interesses particulares, visando ao bem comum.

A categoria **desenvolvimento** experimenta a maior oscilação. Autores como Ribeiro (2005), Coombs (1970), Poignant (1976) e Melo (1979) apresentam como padrão a ser alcançado o das nações industrializadas ou sociedades industriais. É um desenvolvimento da economia, sem explicitá-la como capitalista. Categoria importante na década de 1960 e 1970, nas décadas seguintes não é mais referida como importante em sua relação com a educação. Filho (2003) não faz nenhuma menção do desenvolvimento, se preocupa com a educação em si. Talvez por estar escrevendo no momento em que a influência do neoliberalismo e do gerencialismo é significativa e os dois implicam numa crítica feroz ao desenvolvimentismo.

Em síntese, os autores defendem o planejamento educacional como forma de melhorar o desempenho da educação ofertada pelo Estado e fazer com que ela contribua na aceleração do processo de desenvolvimento. Supervalorizam a dimensão técnica do planejamento e expressam certa hostilidade à política de modo geral e à participação democrática de modo particular. De forma alguma há qualquer perspectiva de negar o capitalismo, termo sequer mencionado.

A fundamentação teórico-filosófica é predominantemente positivista-funcionalista com destaque para a teoria do capital humano e a análise de sistemas. Além disso, a historicização do planejamento educacional é limitada e anacrônica, estabelecendo as origens do planejamento no processo de constituição da racionalidade humana. Os autores não vislumbram que o planejamento educacional está condicionado à evolução do planejamento em sentido amplo; omitem as disputas entre o projeto socialista e projeto capitalista e o apresentam como algo originado nos organismos internacionais (IPE/Unesco) e exportado aos demais países como um instrumento auxiliar na superação dos seus problemas educacionais e econômicos.

As **concepções reformistas politicistas não-negadoras do capitalismo** criticam a forma como o planejamento educacional tem sido implementado, mas sua proposta alternativa adota uma perspectiva de fundo reformista, superestimando o planejamento em si ou adotando a participação como móvel de mudança, caso de Gandin (2010).

O **planejamento educacional** é uma metodologia científica de implementação de transformações sociais, cuja participação de todos é imprescindível, é um processo de intervenção na realidade para transformá-la e implica em uma prática educativa reprodutiva, mas crítica e contra-hegemônica. A política é apresentada de forma ingênua, bastaria que ocorresse a participação de todos para que a realidade existente fosse transformada. Absolutiza-se a política sem levar em conta as limitações dos outros níveis da realidade.

O **Estado** representa os interesses dos governantes, não os interesses do povo. Isso ocorre por que os governantes desconhecem metodologias alternativas de planejamento, especificamente o planejamento participativo. Adota-se uma visão limitada do “conteúdo inerente”, pois ao ignorar o conceito de classe social, escapa a essa crítica apreender quem são esses governantes e de que povo se está falando. Governantes e povo emergem como abstrações desvinculadas das condições objetivas da realidade.

O **desenvolvimento** e sua problemática são ignorados. Na verdade existe uma crítica a visão que vincula educação a desenvolvimento. Quando Gandin (2010) publica seu livro o desenvolvimentismo e o keynesianismo estão em crise e são apontados como responsáveis pelos problemas enfrentados pela economia, originados na incompetência e agigantamento do Estado. Em face disso, o planejamento educacional está desvinculado do planejamento público.

A fundamentação teórico-filosófica é predominante dialética. Entretanto, uma dialética combinada com a teologia da libertação e elementos do ecletismo advindo do planejamento estratégico. Opta-se por reformas paulatinas na realidade existente, rejeitando alterações bruscas encetadas por forças extremistas. A historicização está generalizada ao extremo, tão ampla que abole as especificidades do processo de constituição do planejamento educacional.

As **concepções reformistas não-negadoras do capitalismo** são representadas por Trigueiro Mendes (2000). O **planejamento educacional** é entendido como um processo dialético, uma dialética entre o poder e o saber, uma instância da racionalidade científica e técnica, acionada pela instância política. É um processo continuado e cumulativo que visa implementar um projeto nacional de desenvolvimento e de educação. O planejamento educacional está vinculado ao planejamento público.

O responsável pela implementação desse projeto é o **Estado** conduzido por uma elite modernizadora que buscará pela sua ação entre as partes e todo da federação brasileira garantir um pluralismo convergente de ações. O autor atribui ao Estado e ao planejamento a capacidade de se descolar dos interesses dominantes, de possuir certa autonomia em face desses. Compreendendo que isso é possível, sobretudo em um contexto democrático.

O **desenvolvimento** conduzido pelo Estado é também um processo dialético e se volta contra o sistema de estruturas sociais arcaicas, objetiva implantar mudanças, porém sem romper a unidade básica da sociedade e preservar certa margem de dissentimento na sociedade. O autor sutilmente aponta que o processo de desenvolvimento não irá e nem pode superar as desigualdades sociais e econômicas da sociedade, pois elas são importantes para mantê-la “saudável”. O desenvolvimento é abordado de forma generalizada, não se fala de que ou para que esse desenvolvimento. Menciona-se novamente o conceito de sociedades industriais e não se fala em capitalismo.

A fundamentação teórico-filosófica do autor envolve a dialética e a fenomenologia. As categorias da dialética são utilizadas para refletir sobre o planejamento, entretanto o marco heurístico em que elas operam é ignorado ou omitido. Os problemas do planejamento educacional e da educação são reduzidos a uma questão de consciência (alienação e autismo) da elite dirigente, apartada das necessidades e interesses do povo. Novamente abstrações dão lugar ao conceito de classe social.

As **concepções progressistas negadoras do capitalismo** são representadas por Kuenzer, Calazans & Garcia (2003) e colocam em evidência a relação entre técnica e política, bem como a inserção do planejamento educacional no âmbito do sistema capitalista, o qual o condiciona e o limita.

O **planejamento educacional** é explicitado como processo, como intervenção política e técnica, a ser realizado com a participação dos envolvidos (Estado, sociedade civil, professores, funcionários e estudantes) e viabilizado no jogo de forças contraditórias representado pelo Estado capitalista contemporâneo. Caso os planejadores ganhem respaldo das bases, poderão implementar o planejamento educacional como uma prática social transformadora em permanente articulação com os níveis: técnico, político e burocrático.

Reconhecem o caráter classista do **Estado** capitalista, entretanto, referendando a necessidade de organização e mobilização da classe trabalhadora, acreditam que ela poderá se contrapor às relações de poder e interesses instituídos. Assim, defendem a relativa autonomia da política e do Estado. Contudo, não como possibilidade de fazer reformas, como Trigueiro Mendes (2000), mas enquanto espaço potencial para se alcançar uma mudança radical.

A categoria **desenvolvimento** é entendida como desenvolvimento do capitalismo, o planejamento está em última instância subordinado a esses interesses. No entanto, não criam vínculos automáticos e necessários entre educação e desenvolvimento. Preferem se ocupar das desigualdades de saber, as quais poderiam ser encaminhadas no processo de planejamento educacional.

A fundamentação teórico-filosófica é marcadamente dialética, explicita as categorias da historicidade, da totalidade, da mediação e contradição na análise do planejamento educacional inscrito no planejamento ensejado pelo próprio capitalismo. Assim, existe um vínculo implícito entre planejamento educacional e planejamento público. Não obstante, as autoras transpõem a relativa autonomia também para esse

campo. Assim, mesmo determinado em última instância, é possível fazer com que o planejamento educacional funcione para além dessas determinações.

3.2.2 A educação entre produtivistas e autonomistas: eficiência e contra-hegemonia

No que se refere ao **segundo critério**, temos: i. *produtivistas*; ii. *utilitaristas* e iii. *autonomistas*. Produtivistas por que entendem que a educação pode se ocupar de objetivos contraditórios, tanto servir às necessidades econômicas, quanto aos objetivos sociais mais amplos, desde que seja produtiva e eficiente. Utilitaristas, como já dissemos anteriormente, por que consideram a educação como algo instrumental às necessidades da economia, sempre apresentada como economia afrásica ou aos objetivos do Estado. Autonomistas por compreenderem que a educação pode se constituir numa práxis social com relativa autonomia em relação aos interesses dominantes e identificada com os interesses dos dominados ou das maiorias.

É preciso dizer que não encontramos nenhuma posição igualitarista ou concessionista quanto ao papel atribuído à educação, como ocorreu em relação as teorias do planejamento público. Nenhum dos autores põe acento na educação como instrumento de igualdade social ou como concessão das classes dominantes aos menos favorecidos.

As **concepções produtivistas** são representadas por Ribeiro (2005) e Filho (2003). Apesar de reconhecerem que a educação tem uma função social e econômica relevante, entendem-na como uma empresa (quando referidos a escola) ou passível de uma gestão nos moldes empresariais (quando referidos a educação como sistema). Portanto, os recursos nela aplicados devem ter por objetivo a eficiência, a otimização do tempo, das energias e dos gastos.

Justamente por ser do interesse individual e coletivo, receber significativo volume de recursos, constituir-se como um investimento de longo prazo, ela obriga-se a uma “produtividade ótima”. Por envolver objetivos sociais e econômicos, ser instrumento de inclusão social, de combate à pobreza e de conquista da cidadania, ela deve ser eficiente no uso dos recursos. Apesar de mencionarem *an pausant* um significado econômico para a educação, longe estão da ideia de desenvolvimento e de explicarem o sentido dessas imposições quanto à produtividade.

A educação aparece como algo isolado que por si só deve ser produtiva e eficiente. Ela é estratégica em relação à economia e a sociedade, mas não é fundamental

para o desenvolvimento capitalista, algo esquecido sob o influxo neoliberal. Os autores ignoram os vínculos entre planejamento educacional e planejamento público. Apesar da admissão de perspectivas mais amplas em relação a educação, o que interessa é mesmo o quanto ela deve e pode ser produtiva. Importa, portanto que ela seja bem administrada (Ribeiro) ou gerenciada (Filho) por um Estado obtuso, reduzido ao governo ou ao governamental, sem conteúdo inerente.

As **concepções utilitaristas** são representadas por Coombs (1970), Poignant (1976) e Melo (1979). A educação é instrumental ao desenvolvimento econômico e aos objetivos fixados pelo Estado. Deve estar em sintonia com a “vocação natural” de cada país, evitando conteúdos ultrapassados do século XIX e se concentrando nas necessidades da realidade econômica dos países em desenvolvimento. O principal problema desses países é uma educação adaptada ao mundo rural e a melhoria da produção agrícola. Os jovens devem ser estimulados a permanecer no campo e serem líderes rurais. Não podem receber uma educação voltada para uma vida na cidade.

Longe de se preocupar com a educação rural, o que está por trás desses pressupostos é a preocupação com a concorrência dos países em desenvolvimento com as manufaturas e tecnologias produzidas nos países industrializados. O contexto de crise econômica da década de 1970 induz uma revisão da educação oferecida nesses países e salvaguarda das economias de capitalismo central.

A educação deve formar para o mercado de trabalho em menor tempo possível e ao menor custo possível. Ela deve atender as necessidades de mão de obra qualificada e altamente qualificada. Portanto, está estreitamente relacionada com o crescimento econômico e é indispensável para a formação do capital, ou seja, temos a prevalência da economia da educação com toda a sua força. Nesse sentido, o planejamento educacional está subordinado ao planejamento público global, fixado pelo Estado, um aparelho neutro voltado para o interesse público.

As **concepções autonomistas** são representadas por Trigueiro Mendes (2000), Gandin (2010) e Kuenzer, Calazans & Garcia (2003). Em linhas gerais, todos acreditam na educação como uma práxis social que pode ser autônoma em relação aos interesses hegemônicos do Estado capitalista contemporâneo. Apenas, Kuenzer, Calazans & Garcia (2003) coloca nesses termos. Trigueiro Mendes (2000) e Gandin (2010) evitam uma caracterização mais clara, apenas defendem-na como uma práxis social, normativa no primeiro e reprodutiva no segundo.

É necessário um contexto democrático para que ela possa funcionar nesse sentido. Só com a democracia é possível a organização e mobilização de todos (como em Gandin) ou dos trabalhadores, da sociedade civil e movimentos sociais (como em Kuenzer, Calazans & Garcia) e onde ela poderá mudar a lógica da reprodução. Reproduzindo o que não é hegemônico ou se identificando com os interesses das maiorias.

O Estado apresentado por Kuenzer, Calazans & Garcia (2003) se aproxima das análises de Gramsci (1983) enquanto espaço de luta pela hegemonia e passível pela exploração das brechas de oportunidades de uma mudança radical. Trigueiro Mendes (2000) apresenta com uma fundamentação diversa uma ideia similar. Entretanto, não dispensa a necessidade de uma elite modernizadora que conduza todo o processo e recusa qualquer mudança mais radical. Gandin (2003) adota uma visão similar, contudo dispensa a necessidade de uma elite modernizadora e fala nos interesses não hegemônicos de forma geral.

Há uma vinculação clara entre planejamento educacional e planejamento público em Trigueiro Mendes (2000), o qual escreve sob a influência do desenvolvimentismo da década em que publica. Contudo, esse vínculo não aparece explicitamente em Gandin (2010) e é apenas implícito em Kuenzer, Calazans & Garcia (2003). No fundo, nenhum desses dois se preocupa com as articulações existentes ou impostas entre o planejamento público e o planejamento educacional, aproximam-se da quase autonomia do segundo em relação ao primeiro. Algo que de fato caracteriza o período em que publicam seus trabalhos, anos de crítica do desenvolvimentismo e ascensão do neoliberalismo. O mais perigoso é crer que a educação por si poderá fazer o que nem mesmo o planejamento como um todo pode fazer, ou seja, substituir a política e a revolução, responsáveis por qualquer mudança macroestrutural radical.

CAPÍTULO 4

BREVE HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: a prevalência das concepções reformistas não-negadoras do capitalismo e produtivistas quanto ao papel da educação

Em síntese, no capítulo anterior, identificamos as concepções de planejamento educacional, enfatizando seu conceito de educação e as eventuais relações com o planejamento público. Evidenciamos as limitações da classificação de Gandin (2010) e propomos dois critérios para organizá-las, são eles: posicionamento em relação ao modo de produção capitalista e ao papel atribuído à educação..

Neste capítulo, reconstituímos de forma sintética a história do planejamento educacional no Brasil, cujas balizas estão nos planos de educação propostos pelo Estado capitalista brasileiro entre o Governo Getúlio Vargas (1930-1945) e o Governo Lula da Silva (2003-2010). Nossa abordagem privilegiou as implicações mais globais dos planos e as relações dessas com as concepções de planejamento educacional. Não tivemos a intenção de esmiuçá-los, mas identificar seus aspectos mais importantes. Além dos planos com pontos de ancoragem, explicitaremos as relações entre planejamento educacional e planejamento público, a partir dos elementos da reconstituição histórica feita no segundo capítulo⁹⁴.

Para fundamentar a construção acima aludida, nesse capítulo, dialogamos com os seguintes autores: Kowarick (1971), Demo (1981), Baia Horta (1982), Freitag (1986), Germano (2000), Saviani (2004; 2008c, 2009b; 2010), Cury (2009), Dourado (2011), dentre outros.

Por conseguinte, este capítulo foi dividido em quatro seções: 4.1 Planejamento educacional sem planejamento público: das ilusões liberais a imposição tecnocrática; 4.2 O planejamento educacional sob o planejamento público: a educação a serviço do desenvolvimento capitalista; 4.3 A autonomização do planejamento educacional em

⁹⁴ É importante destacar que verificamos uma necessidade de se realizar estudo historiográfico sobre o planejamento educacional no Brasil, buscando apreender como a categoria da historicidade é utilizada nas análises. Esse estudo preencheria lacuna significativa, pois a maioria dos trabalhos existentes analisa planos educacionais, a exemplo de Germano (2000), Freitag (1986), Gadotti (2008) e Dourado (2011). Outro estudo também importante, já mencionado quanto ao planejamento público global, seria uma avaliação específica de cada plano, a partir da re-publicação conjunta dos planos até agora oficializados no Brasil. As pesquisas presentemente publicadas não avaliam todos os planos, abordando-os sumariamente, a exemplo Cury (2009) e Bordignon (2011).

face da crise do planejamento público: da educação para “todos” ao “todos” pela educação; e 4.4 Uma síntese dos principais movimentos das concepções de planejamento educacional.

4.1 Planejamento educacional sem planejamento público: das ilusões liberais a imposição tecnocrática

A década de 1930 representa um marco importante para educação brasileira, sobretudo com a criação do Ministério da Educação e Saúde (1930) e do Conselho Nacional de Educação (1931) espaços onde o planejamento educacional, supomos, encontraria seu *locus*. A ideia de um Plano Nacional de Educação emerge nesse ambiente pós-revolução de 1930 e início da Era Vargas, destacando-se as Conferências Nacionais de Educação realizadas pela Associação Brasileira de Educadores (ABE). A primeira conferência, de 1927, já discutia a necessidade do país dispor de um planejamento para a educação.

Segundo Cury (2009) na V Conferência Nacional da ABE em 1932, propõe-se a inclusão de um plano nacional de educação no “anteprojeto de Constituição da Assembleia Nacional Constituinte” (p. 17), o que conseguem com êxito. A Constituição de 1934 estabelece como competência da União, fixar o Plano Nacional de Educação (PNE), cuja responsabilidade pela elaboração seria do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Outro marco desse período foi o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932 (MAGALDI & GONDRA, 2003), que trazia no seu bojo a ideia de um plano de reconstrução nacional, de um projeto nacional de educação, ainda que sob um ponto de vista elitista. Ao lermos esse documento, fica claro que não se tratava da propositura de um plano, nem na perspectiva delineada pelos autores da subseção anterior, nem na perspectiva das experiências concretas então existentes. Tratava-se da fixação de diretrizes orientadoras que pudessem configurar uma continuidade entre os níveis de ensino e uma articulação entre os sistemas de ensino. Pensava-se numa lei, não num plano.

Como afirma Trigueiro Mendes (2000), para os educadores liberais aí reunidos, o plano não deveria conter quase nada, poderia nem existir, desde que houvesse um conjunto de princípios gerais a orientar a implementação autônoma da política

educacional, segundo a criatividade de suas partes constituintes. É claro obedecendo às diretrizes fixadas no âmbito central. Assim sendo, o Manifesto é um marco da educação brasileira, mas não um marco do planejamento educacional, como acertadamente aponta Saviani (2009). O Manifesto introduz o termo, ou a ideia, como aponta Silva (2002). Estamos mais próximos das ideias de planejamento escolar de Ribeiro (2005).

Às vésperas do Estado Novo, o CNE liderado pelo Ministério da Educação e Saúde Pública, se propôs a elaborar o aludido Plano. Para tanto realiza por intermédio de questionários, consulta a “associações, ginásios, colégios, embaixadas, sindicatos, catedráticos, oficiais das Forças Armadas e outras personalidades”, resultando no anteprojeto de um plano autodenominado “Código da Educação Nacional” que não chegou a ser votado e promulgado (CURY, 2009, p. 18).

A educação ingressa como uma dimensão do planejamento público brasileiro, a partir do Programa de Metas de 1956, que previu recursos ínfimos e dirigindo o foco de suas preocupações para a formação de recursos humanos. Não implicou no planejamento educacional, como dissemos no capítulo anterior. Aqui, já temos reflexos das ideias esboçadas por Campos (1954) quanto ao papel a ser desempenhado pela educação. Sob o marco da Constituição Federal de 1946, o agora Conselho Federal de Educação, elabora o 1º PNE, em 1962, avançando para além do estabelecimento de princípios, fixando planos específicos para cada nível de ensino com metas e recursos federais (CURY, 2009).

A análise mais completa desse plano pode ser encontrada em Baia Horta (1982). Fica claro que o emprego da denominação Plano Nacional é inapropriado. Tratou-se também da fixação de princípios, normas ou critérios, um desdobramento dos pressupostos presentes no Manifesto de 1932. Se pudéssemos comparar, é como se o plano se reduzisse aos objetivos prioritários de Coombs (1970), a política educacional de Melo (1979), ao marco referencial de Gandin (2010) ou aos objetivos de Filho (2003).

Trigueiro Mendes (2000) aponta que este Plano representou o que chama de “último cometimento dos educadores” em matéria de política educacional, posto que ascendia a prevalência tecnocrática dos planejadores sobre o planejamento educacional brasileiro, planejadores localizados no Ministério do Planejamento, em detrimento da influência do Ministério da Educação. É importante observar que os educadores referidos por Trigueiro Mendes (2000) não são os professores e professoras que trabalham nas escolas e universidades, mas os técnicos do Ministério da Educação.

Assim, sua concepção de participação dos educadores no planejamento educacional é limitada, não abrange a ideia de democratização do planejamento, mencionada num contexto de autoritarismo e tecnicismo.

4.2 O planejamento educacional sob o planejamento público: a educação a serviço do desenvolvimento capitalista

As metas desse Plano foram inseridas no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, se configurando numa tentativa por parte do Governo Federal de fazer um planejamento global da educação brasileira. O Plano Trienal de Educação representou essa tentativa, ele era um desdobramento setorial do plano maior de desenvolvimento. Apesar disso, é sabido que suas metas não foram alcançadas (FAVERO; HORTA; FRIGOTTO, 1992). Elas não foram alcançadas, porque o governo João Goulart que o gestou foi derrubado por um golpe de Estado que implantou a Ditadura Militar de 1964, fato que representará não uma rejeição dessa tentativa de inscrever o planejamento educacional brasileiro no planejamento público, mas, o contrário, representará o aprofundamento dessa tendência.

Data desse período a aprovação da primeira LDB (Lei N.º 4.024/1961) que adotou uma concepção restritiva de planejamento, apenas como distribuição dos recursos em fundos setoriais para cada nível de ensino. A adoção do Plano Trienal implicou no abandono do então primeiro Plano Nacional de Educação (1962) que se propôs efetivamente um planejamento educacional. Por intermédio do Plano Trienal de Educação (1963-1965), elaborado sob a liderança de Darcy Ribeiro (então Ministro da Educação), inaugurou-se a vinculação entre o planejamento público voltado para o desenvolvimento e o planejamento voltado para a educação.

Após esse experimento, a ideia de PNE fica subsumida no que se refere ao âmbito governamental federal até a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A educação é tratada como um aspecto dos planos nacionais de desenvolvimento. A partir de 1972, figura como planos setoriais, em sintonia com as proposições de Coombs (1970) e Poignant (1976). Os planos mergulham em “um estilo ‘econômico’ de situar a educação no processo de desenvolvimento” (BAIA HORTA, 1982, p. 134). É necessário completar a frase, no

processo de desenvolvimento capitalista. Ocorre a prevalência das concepções reformistas tecnicistas e de uma perspectiva produtivista e utilitarista de educação⁹⁵.

Kowarick (1971) analisando as proposições contempladas para a área da educação, considerada no setor educacional do Plano Trienal, do Plano de Ação Econômica de Governo (PAEG) e do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), conclui que se caracterizam pela grande instabilidade e fraqueza da programação educacional, posto que “os objetivos e a estimação dos recursos não se baseiam em análises sistemáticas” (KOWARICK, 1971, p. 52). As metodologias e técnicas de planejamento estavam voltadas para a economia e não para a complexidade do social, para o qual eram limitadas. As metodologias empregadas no âmbito da economia da educação são as referidas por Coombs (1970), Poignant (1976) e Filho (2003).

Baia Horta (1982) ao analisar as metas educacionais do PAEG, do PED e do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, afirma que a predominância do enfoque de mão de obra provocou defasagens entre as metas programadas e as matrículas reais apresentadas. Aponta o grau de irrealidade das metas estabelecidas no Plano de 1962, uma tendência à contenção de oportunidades educacionais e sua incapacidade até 1970 de deter o processo social de acesso à educação.

Para Demo (1981) no âmbito do Plano Decenal, demarca-se a superestimação atribuída à educação em relação a sua capacidade de redistribuir renda e de contribuir para a democratização do país, ou seja, fazer a população ascender social e economicamente por si só. Analisando a política social entre 1964-1973, a partir dos planos produzidos no período da Ditadura Militar, esse autor, desdobra três fases, nas duas primeiras (1964-1968 e 1969-1973) a educação é vista exclusivamente como fator de investimento, como forma de preparar recursos humanos para atender as necessidades do mercado e na terceira fase (1973-1980) se volta para atender aos menos protegidos para democratizar as oportunidades.

Isso ocorre em um contexto de crise econômica, do fim do “milagre brasileiro” ou “milagre econômico” e início da abertura política da Ditadura Militar. Contexto de crescente mobilização da sociedade civil, dos movimentos sociais, dos movimentos docentes e estudantis em prol da democratização, critica-se o caráter autoritário, concentrador e excludente do desenvolvimentismo militar. Nesse momento, percebemos a influência da concepção reformista politicista, sobretudo pela defesa da participação

⁹⁵ Datam desse período, a Lei n.º 5.540/1968 (reforma universitária) e a Lei n.º 5.692/1971 (profissionalização do ensino secundário), materializações legislativas dessas concepções.

no planejamento, bem como a influência de perspectivas autonomistas quanto à educação. O que não implicou no fim das concepções reformistas anteriormente citadas.

O I Plano Setorial de Educação e Cultura (1972-1974) localizava o planejamento educacional brasileiro na órbita dos acordos MEC-USAID (ARAPIRACA, 1982), subordinando o “sistema educacional nacional aos parâmetros ocupacionais e rotativos da economia internacional”. Iniciava-se a expansão do ensino fundamental oferecendo educação de baixa qualidade para a maioria da população e investia-se na educação superior para formação da elite técnico-burocrática (SILVA, 2002).

O planejamento educacional brasileiro além de estar subordinado ao planejamento econômico do desenvolvimento, ao planejamento capitalista, se vinculava também às emanções dos organismos internacionais numa mediação que Silva (2002) denomina de “intervenção e consentimento” entre essas elites tecnocráticas de teor internacional e as elites tecnocráticas nacionais.

Neste Plano explicitava-se a vinculação entre educação e desenvolvimento, conforme as ideias da economia da educação e da Teoria do Capital Humano. Fazer avançar a educação brasileira implicava fazer avançar o progresso brasileiro, deixando claro que esta se dividia em uma voltada para os “carentes” e outra para os “altos escalões” (FREITAG, 1986, p. 102). A educação era compreendida como redentora dos assim chamados países subdesenvolvidos ou países em desenvolvimento, conforme Lewis (1960) e Tinbergen (1964), curiosamente essa ideia também perpassava o Manifesto de 1932, *o determinado transformado em determinante*.

O II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979) aprofundava a tendência esboçada no plano anterior, isto é, do planejamento educacional “privilegiar o ensino superior” (FREITAG, 1986, p. 103). Analisando esse Plano, Germano (2000, p. 233) identifica certa distonia entre o planejamento global e o planejamento educacional, enquanto o primeiro avançava em relação à politização das questões sociais, o segundo destoava com uma visão tecnicista e despolitizante, mantendo os padrões anteriores – uma educação voltada ao mercado, com um sistema educacional adequado ao sistema ocupacional.

Neste período ocorre uma reorganização do campo educacional se alinhando em crítica a política educacional conduzida pela Ditadura Militar, crescem a mobilização e a resistência exigindo o restabelecimento da democracia e o fim do regime de exceção. Em 1979 é promulgada a Lei de Anistia. Um marco dessa reorganização é a Carta de Goiânia de 1986 (MAGALDI & GONDRA, 2003), já referida ao processo de

redemocratização e da elaboração da Constituição de 1988. Nesse contexto ocorrem ensaios de planejamento participativo por parte do Ministério da Educação (GERMANO, 2000, p. 239).

O III Plano Setorial de Educação e Cultura (1980-1985), elaborado no ocaso da Ditadura Militar, se constituiu em inúmeras “medidas compensatórias, redistributivistas e ações corretivas temporárias”, acompanhando o processo de abertura e sintonizando-se com as recomendações do Banco Mundial em torno do “alívio da pobreza” (SILVA, 2002, p. 189). Como afirmou Melo (1979), a educação deve combater a miséria.

Segundo Germano (2000) este Plano se constituiu “numa negação dos planos e dos procedimentos de planejamento adotados anteriormente, e numa crítica a política educacional desenvolvida até então” (p. 245). Com o crepúsculo da Ditadura Militar adotou-se uma retórica de inclusão dos menos favorecidos, de uma política educacional voltada aos “carentes”, assimilando o vocabulário crítico da sociedade civil, conforme havia destacado Demo (1981). Porém os “objetivos proclamados” não se tornaram “prioridade real” do Estado.

4.3 A autonomização do planejamento educacional em face da crise do planejamento público: da educação para “todos” ao “todos” pela educação

O período da Nova República foi caracterizado pela descrença do planejamento enquanto técnica neutra de alocação dos recursos públicos e caminho exclusivo para se alcançar o desenvolvimento, sobretudo por força da pulverização dos recursos e multiplicação dos planos, mas particularmente pela ascensão da onda neoliberal (SILVA, 2002; GENTILINI, 2008).

Demarcava-se a tensão entre a perspectiva anterior de planejamento público e de planejamento tradicional de viés tecnocrático e a do planejamento participativo, ascendente com a redemocratização (KUENZER et al, 2003; GENTILINI, 2008), e incorporava-se a dicotomia criada por Matus (1996). O planejamento educacional se descola do planejamento público, se autonomiza em relação a ele. A educação não tem mais tarefas quanto ao desenvolvimento, nem deve estar inscrito em um projeto nacional de desenvolvimento, deve se preocupar com a melhoria de sua qualidade, especialmente com a expansão de sistemas de avaliação da aprendizagem. Importa apenas que as crianças aprendam. A educação se reduz ao ensino e ao gerenciamento.

Sob os auspícios da Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), realizada em Jomtien (Tailândia), o MEC coordenou a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993), cujo foco estava na universalização da educação fundamental e erradicação do analfabetismo. A rigor “praticamente [o Plano Decenal] não saiu do papel, limitando-se a orientar algumas ações na esfera federal” (SAVIANI, 2008c, p. 183)⁹⁶, além de apresentar limitada participação no processo de elaboração (PALMA FILHO, 2005).

Apesar disso, seus pressupostos continuaram a basilar a política educacional brasileira desde então, especialmente a consigna desse movimento mundial, isto é, “educação para todos”. O “todos” tem sido interpretado como desresponsabilização do Estado e transferência de parte das políticas públicas para o chamado terceiro setor. Além de representar também tentativas mais diretas de privatização das instituições educacionais públicas, como as Universidades durante boa parte da década de 1990 e início dos anos 2000, especialmente por intermédio da terceirização e venda de serviços para geração de recursos próprios.

O Plano Decenal foi elaborado em um contexto conturbado de deposição do primeiro presidente eleito depois da Ditadura Militar (Fernando Collor de Melo), de inúmeras trocas de Ministro e apresentação de vários outros planos e programas, caracterizando uma pulverização do planejamento educacional. Itamar Franco então vice-presidente, assumiu a Presidência e completou o mandato, entretanto não foi além da elaboração do Plano Decenal na onda da educação para todos em face dos compromissos assumidos pelo país no âmbito das Conferências Mundiais de Educação para Todos, mencionadas anteriormente. Na verdade não era educação para todos, mas ensino fundamental para todos. Assim, os documentos da Conferência defendiam e dessa forma foi incorporado ao plano brasileiro.

É importante lembrar que o Plano Decenal não representou o cumprimento do disposto do art. 214 da Constituição Federal de 1988 que dispõe sobre a elaboração de plano nacional de educação pela União.

A mobilização dos educadores e da sociedade voltou-se para a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDBEN (9.394/1996) e do novo PNE (Lei 10.172/2001). É sabido que a sociedade civil organizada, antes e depois da

⁹⁶ Outros autores divergem de Saviani quanto a implementação do Plano Decenal, pois a partir da sua implementação foram obtidos alguns avanços, tais como a Formação de Professores, o Fundef, o Estatuto do Magistério, dentre outros.

Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), realizou amplas discussões nos Congressos Nacionais de Educação (CONED's) em torno de uma nova LDB e do novo PNE (SAVIANI, 2008c). Porém, essas propostas no Congresso Nacional se viram em grande parte, preteridas (HERMIDA, 2006), sobretudo em relação às encaminhadas pelo Poder Executivo.

O PNE elaborado fora do prazo estabelecido pela LDB foi mais avançado comparativamente aos planos anteriores. O plano abrangeu todos os níveis e modalidades, estabeleceu mecanismos para o financiamento, gestão, acompanhamento e avaliação, todavia pecou pelo nível de abstração e generalidade quanto às metas e objetivos (SAVIANI, 2008c, p. 254). O problema vai além dessa questão, posto que os vetos do Presidente Fernando Henrique Cardoso inviabilizaram-no desde sua promulgação. Daí alguns pesquisadores acertadamente considerarem que ele foi “solenemente ignorado” (SAVIANI, 2010) ou “esquecido” (GADOTTI, 2008).

Convém apontar que foi realizado um trabalho de avaliação desse Plano, trabalho de cooperação entre universidades federais e o MEC. Ressaltamos que a avaliação é incompleta, pois não abrange a totalidade do período de vigência (2001-2010), apenas uma parte dele (2001-2008). Os resultados dessa avaliação foram publicados em livro organizado por Dourado (2011), os relatórios completos foram gravados em CD-ROM anexo ao livro e também disponibilizados no *site* do Inep (www.inep.gov.br).

Entre os resultados da avaliação do PNE, destacamos: a) apresentou diretrizes e metas sem garantia de organicidade interna (metas superpostas ou reiteradas); b) paradoxos nas concepções norteadoras, especialmente quanto ao financiamento e gestão, facilitando a interpenetração das esferas pública e privada, com novas formas de privatização; c) a aprovação de planos estaduais e municipais não se realizou efetivamente⁹⁷; d) superposição de programas e ações; e) o PNE não se constitui como base e diretriz para políticas, planejamento e gestão da educação (DOURADO, 2011, p. 28-39).

⁹⁷ Em levantamento feito pelo Observatório da Educação, divulgado dia 30 de novembro de 2010, das 27 Unidades Federativas, apenas 11 possuíam Plano Estadual de Educação (Alagoas, Amazonas, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Tocantins e Bahia). Apenas Pernambuco (2002) e Mato Grosso do Sul (2003) haviam elaborados seus planos em período próximo ao início da vigência do Plano Nacional de Educação. A ausência do Maranhão é sintomática, a Secretaria de Educação informou que o plano foi finalizado em 2008, mas houve mudança de governo (quando Roseana Sarney assumiu) e não houve encaminhamento (OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO, 2010).

No que diz respeito às metas, registra-se alguns avanços em relação à educação básica e educação superior, como o cumprimento *total* das metas de implantação do ensino fundamental de 9 anos e de aprimoramento dos sistemas de informação e avaliação; e cumprimento *parcial* das metas de universalização do ensino fundamental, de atendimento de 50% as crianças de até 3 anos e 80% de 4 e 5 anos e de implantação do piso salarial e planos de carreira. Por outro lado, temos o descumprimento das metas que buscavam assegurar a educação de jovens e adultos a 50% da população que não cursou o ensino regular, de redução em 50% da repetência e abandono e de erradicação do analfabetismo até 2010.

É importante destacar que esse plano ensaiou retomar a sintonia com o planejamento público. Em um dos seus artigos (art. 5º), declara-se que o plano deveria ser levado em conta no processo de elaboração dos PPA's. O mesmo texto está inserido no projeto de lei novo PNE (2011-2020). O problema é que quando os planos são aprovados, os PPA's já foram elaborados e estão em implementação. Os planos são de longo prazo (10 anos) e os PPA's de médio prazo (4 anos). Os PPA's não exercem o papel de projeto nacional de desenvolvimento, são peças orçamentárias que fixam as políticas de Governo. O PNE fixaria as políticas de Estado, caso fosse cumprido.

Já no final da primeira década do século XXI, um novo plano é apresentado, denominado de Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Foi lançado em 2007⁹⁸, antes do fim da vigência do PNE (2010), também sem ampla discussão e participação dos educadores e da sociedade. Tratou-se na verdade de uma agregação das ações e programas já desenvolvidos pelo MEC sob um “guarda-chuva” comum (SAVIANI, 2009; SOUSA, 2009). Não tão diferente do que o Plano Decenal fez outrora, adotando como slogan “Todos pela Educação”. Gadotti (2008) com certo humorismo reconhece o PDE como “Plano de Haddad”, ignorando o processo de frustração da sociedade civil acumulado desde os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte até a aprovação e descumprimento parcial do PNE.

O essencial, portanto, não é reconhecer que o PDE enfrenta o desafio da qualidade da educação brasileira como afirma Saviani (2009), mas reconhecer que ele não rompe efetivamente com a tradição tecnocrática de planejamento educacional,

⁹⁸ Por outro lado, uma visão acrítica e confusa do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pode ser encontrada em Gadotti (2008). Ele defende a ideia de um sistema, porém propõe a separação do MEC em dois, um Ministério da Educação Básica e um Ministério da Educação Superior. Além disso, secundariza a importância da participação na construção do planejamento educacional, é acrítico quanto as diretrizes dos organismos internacionais para a educação, adota uma historicidade limitada ao início dos anos 1990 e faz generalizações quanto ao fracasso do planejamento com base em impressões.

consolidada sob a Ditadura Militar e mantida mais de 20 anos depois da redemocratização⁹⁹. Ele representa o avanço da concepção reformista politicista e a continuidade das concepções produtivistas de educação, claramente está sob a influência das concepções de Matus (1996) e Filho (2003)¹⁰⁰.

Mais que isso, o PDE foi o mais ambicioso de todos os planos de educação, pois fixa por decreto as metas do planejamento educacional até 2021, desconsiderando qualquer processo democrático-participativo, o PNE (2001)¹⁰¹ e o PNE (2011) em tramitação. O PDE incorpora as bandeiras de um movimento chamado “Todos pela Educação”, movimento financiado exclusivamente pela iniciativa privada (bancos e grandes empresas) cujos objetivos, em termos de acesso, alfabetização, aprendizagem e investimento em educação, foram absorvidos pelo referido plano. O “Todos pela Educação”¹⁰² é um retorno alegórico a já referida consigna do movimento mundial de educação para todos, com a diferença de ampliar o espectro de atenção do ensino fundamental para a educação básica como um todo¹⁰³.

O novo PNE (2011-2020) foi elaborado a partir da contribuição das conferências municipais, regionais e estaduais que confluíram na Conferência Nacional de Educação, de 28 de março a 1º abril de 2010. Houve ampla participação dos educadores e educadoras, entidades representativas da sociedade civil organizada, dentre outros, cujos debates produziram um documento final, depois transformado pelo MEC no projeto de lei do novo PNE, em tramitação no Congresso Nacional. Além disso, foi criado um Fórum Nacional de Educação formado por representantes do MEC e da sociedade civil para acompanhar esse processo. As conferências contaram com a participação de milhares de educadores e educadoras de todo o Brasil em um processo participativo, similar ao defendido por Ferreira (1979) ou Gandin (2010). Nem por isso o documento é isento de limites e fragilidades (DAVIES, 2010).

⁹⁹ A tecnocracia no período da Ditadura Militar é diferente da tecnocracia que se constrói atualmente. Precisamos desenvolver novos estudos e pesquisas nesse campo. A diferença mais relevante, em princípio, está na origem social. Enquanto a primeira estava vinculada a frações da classe dominante, a segunda emerge de frações das classes dominadas.

¹⁰⁰ Leia-se a análise acrítica e elogiosa do planejamento estratégico-situacional feita por Bordignon (2011), análise chancelada e publicada pelo Fórum Nacional de Educação, responsável pelo acompanhamento do novo PNE.

¹⁰¹ O governo FHC rejeitou a proposta de PNE elaborada de forma participativa pelo CONED.

¹⁰² Parece-nos fecundo estudar o “Todos pela Educação” em termos similares aos de Souza (1981), quando esta analisa o antigo IPES, também fundado e mantido por empresários. Seria esse movimento uma nova espécie de IPES?

¹⁰³ Pesquisas em andamento, desenvolvidas pelo Coletivo de Estudos em Políticas Educacionais (FIOCRUZ/CNPq), indicam que esse retorno é muito mais que alegórico. Representa mesmo um novo projeto de sociedade, subordinado aos interesses do sistema do capital.

Antes da realização de conferências foi nomeada uma Comissão Organizadora Nacional responsável pela elaboração de um documento-base que foi submetido à discussão nas conferências municipais, intermunicipais, realizadas no primeiro semestre de 2009 e estaduais, realizadas no segundo semestre de 2009, com o objetivo de ser aperfeiçoado. Após esse processo, o documento foi apreciado no pleno da Conferência Nacional resultando no aludido documento final (MEC, 2010) que deu origem a proposta de PNE. Assemelhando-se a linha ascendente e descendente de construção do planejamento educacional defendida por Trigueiro Mendes (2000) e Kuenzer et al (2003).

A partir das propostas aprovadas na CONAE, o MEC elaborou um projeto de lei (BRASIL, 2010), encaminhado pela Presidência ao Congresso Nacional, o qual está em tramitação, tendo recebido milhares de emendas. O destaque mais importante a ser registrado desse processo, além da participação, é que o projeto de lei encaminhado destoa significativamente do documento final da Conae. Omite a regulamentação do regime de colaboração, ignora a centralidade de um Sistema Nacional de Educação (SNE) e estabelece uma meta de financiamento abaixo do necessário, bem como apresenta metas e estratégias sem o diagnóstico motivador. O importante é definir a estratégia, como defende Matus (1996) e Filho (2003).

Apesar das limitações no processo de participação e do documento final, prevaleceu a via tecnocrática no momento decisivo, ou seja, na construção do projeto de lei a ser votado no Congresso Nacional. A ampla participação dos educadores foi substituída pelo *petit comité* do MEC¹⁰⁴, a alta direção como afirma Filho (2003). Os educadores e educadoras que participaram da Conae lutam no Congresso Nacional para recuperar o conteúdo “filtrado” pela tecnocracia em acirrada disputa com o setor educacional privado e outros interesses privatistas¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Trata-se, portanto, uma espécie de *remake* do planejamento tecnocrático prevalecente durante a ditadura militar, com a diferença de que formalmente vivemos em tempos democráticas e a extração das elites tecnocráticas atuais está vinculada a outras classes sociais, expressando assim perspectivas anteriormente, anuladas ou marginalizadas. A maioria é oriunda dos movimentos sociais e sindicais (D'ARAUJO, 2009). O que não os isenta de praticar um planejamento tecnocrático, muito pelo contrário, evidencia e agrava essa contradição em face da trajetória de lutas sociais que os constituiu.

¹⁰⁵ Em defesa da escola pública, estatal, laica, gratuita e qualidade socialmente referenciada, a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (Anped) apresentou um conjunto de sugestões na forma de emendas ao projeto de lei do novo PNE (ANPED, 2011). No campo privatista o artigo “PNE é lista de Papai Noel”, assinado por Claudio de Moura Castro, J. B. Araujo e Oliveira e Simon Schwartzman, publicado na Folha de São Paulo, no dia 16 de junho de 2011, dá uma boa mostra dessa luta. A réplica a esse campo foi feita no artigo “PNE é um instrumento de avanço na educação”, assinado pelos deputados federais, Gastão Vieira, Ângelo Vanhoni e Newton Lima, membros da Comissão

Apesar disso, entendemos que existem elementos novos no novo PNE (2011-2020), sem olvidar que a história do planejamento educacional brasileiro desvela uma permanente tensão entre perspectivas tecnocráticas e democráticas de construção do planejamento, sendo que as primeiras têm prevalecido no balanço de conjunto. As concepções reformistas tecnicistas e politicistas sobrelevam sobre as concepções progressistas. Isso é válido quando atentamos para o campo macroestrutural, talvez no âmbito micro, as concepções progressistas tenham mais espaço para desenvolver suas visões autonomistas da educação. Entretanto, são necessárias mais pesquisas para comprovar tal hipótese.

Desse modo, um primeiro elemento novo é a prevalência da perspectiva democrática na construção do novo PNE, de forma mais ampla que no Plano Decenal de Educação (1993) e oposta a do I PNE (2001). Houve de forma mais consistente o exercício do planejamento democrático na construção de uma política educacional brasileira de longo prazo, tanto na organização das conferências como na produção do documento final resultante dos debates nacionais encetados por múltiplos sujeitos sociais. A despeito do projeto de lei ter sido elaborado de outra forma, como afirmamos.

Outro elemento novo é que o planejamento está sendo entendido como processo, não como ato terminativo em si, ou seja, ato que se esgota na elaboração do plano. Pelo contrário, a participação e a perspectiva democrática não devem se esgotar na concepção do plano, mas sim se desdobrar no acompanhamento e controle permanentes da sua implementação, daí que a institucionalização de um fórum vinculado ao MEC deve ser vista como positiva, porém não pode desestimular formas alternativas originadas na própria sociedade civil.

Um terceiro elemento novo é que esse planejamento expressa muito mais uma agenda nacional de política educacional do que as determinações contidas nas diretrizes dos organismos internacionais. Longe de priorizar um único nível de ensino ou uma modalidade, o conjunto dos níveis e modalidades foi levado em conta, prevendo a garantia de acesso, permanência e conclusão por intermédio de metas e estratégias que abraçam da educação básica à educação superior. O que tanto pode inviabilizá-lo, pois quando tudo é prioridade, nada o é; como pode desafiar-nos a lutar pela elevação concreta do volume de recursos aplicados em educação pública estatal (SOUSA & SILVA, 2011).

4.4 Uma síntese dos principais movimentos das concepções de planejamento educacional

Ao visualizarmos o histórico de planejamento público no Brasil, duas características se destacam: o econômico sobrepuja todos os demais setores, isto é, à política econômica se subordinam as políticas sociais, como bem já analisou Saviani (2008c); e por outro lado a participação da sociedade não é algo levado em conta, mesmo que considerada no processo de planejamento, não o é no processo decisório. Divisão preconizada pelo planejamento estratégico-situacional de Matus (1996), reiterada pelo planejamento participativo de Gandin (2010) e pelo planejamento estratégico educacional de Filho (2003).

É importante observar dois movimentos no que tange a educação brasileira e o seu planejamento: um primeiro, no que concerne a inserção desse setor no planejamento global (durante a Ditadura Militar, com os planos setoriais e pós-1988, com os programas ligados à educação incluídos nos Planos Plurianuais), paralelamente, outro que se explicita na elaboração de um Plano Nacional de Educação (primeiro em 1962¹⁰⁶, o segundo em 2001 e o terceiro em 2010).

As concepções de planejamento educacional têm como principais movimentos vivenciados: 1) descolamento em relação ao planejamento público, 2) centralidade do caráter produtivista da educação, 3) secundarização de preocupações mais amplas e explícitas com o desenvolvimento capitalista e 4) omissão em relação ao possível histórico socialista ou quanto aos problemas estruturais do capitalismo.

Ao longo da história do planejamento educacional ocorreu a prevalência das concepções reformistas tecnicistas, sobretudo durante a Ditadura Militar. No período pós-redemocratização, a concepção reformista politicista têm ganhado espaço nos processos de elaboração dos PNE, frise-se, elaboração, acompanhando o movimento observado no planejamento público. Entretanto, no âmbito decisório, as concepções tecnicistas continuam dominando. Não evidenciamos a prevalência, em nenhum momento, da concepção progressista no âmbito macroestrutural, foco de nosso trabalho. O que não impede dela ter germinado no âmbito microestrutural, a exemplo de

¹⁰⁶ Bahia Horta (1997) entende que não se tratava de um plano, mas de metas e distribuição de recursos, subsídios para a posterior elaboração do Plano Nacional de Educação, algo que não ocorreu devido a mudança da sistemática de planejamento (criação de um Ministério responsável pela área) no Governo João Goulart com a elaboração do Plano Trienal.

experiências como a Escola Nacional Florestan Fernandes, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Em comparação com a história do planejamento como instrumento do capital, reconstruída nos capítulos precedentes, o planejamento educacional resistiu enquanto perspectiva de longo prazo. Observamos que esse planejamento é criticado pelo influxo neoliberal, fazendo desaparecer o planejamento de longo prazo materializado nos planos nacionais de desenvolvimento, sobretudo pós-1988 e substituindo-os pela institucionalização dos planos de médio prazo (PPA's). Por outro lado, o planejamento educacional continuou a ser de longo prazo (decenal), ainda que deixasse de estar referido a um projeto nacional de desenvolvimento, perdendo bases objetivas e materiais mais consistentes para sua implementação e sustentabilidade. Dessa forma, a defesa do planejamento público educacional ficou deslocada em relação ao planejamento público global, também reduzido ao orçamento.

Não é mera coincidência, Dourado (2010) apontar que o último PNE (2001-2011) não foi levado em conta nos PPA's. Na mesma direção, Portela (2011) observa uma fragmentação e descompasso entre os diversos planos globais e os planos para a educação, quando analisa os PPA's do Governo Lula da Silva, o PDE e o novo PNE. Na verdade, se observam inúmeras sobreposições e até mesmo conflitos, ocasionados pela criação de novas peças de planejamento, como exemplo o PDE (2007) em relação ao PNE (2001).

O neoliberalismo, via Consenso de Washington, do final dos anos 1980 nega o planejamento capitalista praticado desde meados da década de 1930 nos países da América Latina e Caribe. Atribui a ele a culpa dos problemas fiscais enfrentados pelo Estado na década de 1980. Elide a sustentação macro da necessidade de um planejamento educacional, o qual passa a ocorrer em um vácuo de projeto nacional de desenvolvimento, mesmo que esse projeto estivesse referido à tentativa de um capitalismo autônomo ou independente, como afirmava Ianni (1991).

As ideias disseminadas pela comunidade internacional de planejamento educacional vinculada ao complexo IPE/Unesco se incorporaram a essa negação, propondo que os países da América Latina e Caribe adotassem um planejamento estratégico que valorizasse a dimensão técnica e política, superando o caráter economicista e normativo dos modelos de planejamento educacional anteriormente adotados (FERNANDES, 2007). No fundo, passaram a defender concepções

reformistas politicistas de planejamento educacional e concepções produtivistas de educação.

A Reforma do Estado dos anos 1990 encetada no contexto referido, acompanhada das reformas educacionais e do gerencialismo, aponta para a prevalência renovada das concepções produtivistas e utilitaristas da educação, associadas às concepções reformistas de planejamento educacional, especialmente a tecnicista de Filho (2003). Ocorre, dessa forma, um movimento de consenso e consentimento entre as proposições da classe dominante dos países de capitalismo central, por intermédio de suas correntes transmissoras (Banco Mundial, FMI, IPE/Unesco, etc). Esse movimento é mediado pela classe dominante dos países semi-periféricos (como o Brasil) e periféricos do sistema.

A concepção autonomista não parece conseguir ir além dos processos de discussão, das instâncias de participação abertas nos movimentos recentes para construção dos PNE's. Nos momentos decisivos é o caráter utilitário e produtivista da educação que se sobressai. A educação é cada vez mais entendida como algo apartado da totalidade, obrigada a ser eficiente e eficaz por si mesma. Não deve se preocupar com problemas mais complexos como desenvolvimento, deve sim, se preocupar com o ensino e a aprendizagem dos estudantes. Ser bem gerenciada garantirá que esse objetivo seja alcançado.

É certo que os debates encetados com o objetivo de reatualizar esse projeto na perspectiva de um neodesenvolvimentismo, referido especialmente ao Governo Lula da Silva (OLIVA, 2010)¹⁰⁷ e tendo como centro formulador o Ipea (SOUSA, 2011), incitam os educadores e educadoras que defendem um projeto educativo histórico-crítico a estarem atentos e fortes, como lembra a música¹⁰⁸. O conhecimento desses debates é fundamental para compreender as novas formas de inserção da educação e do planejamento educacional no cerne do novo planejamento capitalista que está sendo gestado e nos instar à luta por uma educação pública, estatal, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada, tensionando-a no sentido de uma ruptura com o modo de produção capitalista.

¹⁰⁷ A tese defendida por Aloísio Mercadante, atual Ministro da Educação no Governo Dilma Rousseff, analisa o neodesenvolvimentismo gestado nos dois mandatos do Governo Lula da Silva (2003-2010). A banca examinadora incluiu um representante do desenvolvimentismo pós-1964 (Delfim Netto) e um representante do gerencialismo pós-1995 (Bresser-Pereira). Seria interessante pesquisar qual o lugar da educação no âmbito do neodesenvolvimentismo, explicitado nessa tese.

¹⁰⁸ Referência à música "Divino Maravilhoso", de Gilberto Gil.

É possível que, nos próximos anos, surjam brechas de oportunidades para um planejamento educacional articulado a um planejamento público, sintonizado com esse neodesenvolvimentismo. Inferimos que ele guarda fortes traços nacionais, viabilizando assim uma contra-hegemonia, construída pelo exercício de uma autonomia propositiva em relação aos consensos internacionais tecidos no âmbito da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação se concentrou na análise de literatura sobre o planejamento público e o planejamento educacional no Brasil, buscando evidenciar no âmbito das obras selecionadas as concepções de planejamento, Estado, desenvolvimento e educação. Buscamos conhecer em que medida os que se ocuparam dessa temática traçavam relações entre suas concepções de planejamento e a educação, bem como identificar qual concepção de educação que estes tinham em vista, no âmbito do planejamento que preconizavam. Nesse sentido, em todas as obras os autores explicitavam uma concepção de educação, com graus diversos de vinculação com as concepções de planejamento.

A partir da identificação dessas concepções, observamos que as classificações propostas por Matus (1996) em relação ao planejamento público de modo geral e por Gandin (2010) em relação ao planejamento educacional são insuficientes em face da diversidade encontrada. Mais que isso, os critérios balizadores dessas classificações não permitem que apreendamos as conexões entre elas e o modo de produção, muito menos, o papel que a educação desempenharia ali.

As classificações não captam as relações entre planejamento, Estado, desenvolvimento e educação, categorias apreendidas em nosso estudo das teorias. Criam falsas dualidades, como o planejamento estratégico-situacional em oposição ao planejamento tradicional-normativo; e falsas trícas, como o gerenciamento da qualidade total, o planejamento estratégico e o planejamento participativo.

Tanto o planejamento estratégico-situacional de Matus (1996) como o planejamento participativo de Gandin (2010) se autoapresentam como a forma mais avançada de planejamento. Avançadas não no sentido de uma ruptura com o modo de produção capitalista, mas avançadas em relação às visões tecnocráticas ou economicistas de planejamento. Assim, constituem-se num falso avanço, pois ignorando ou se recusando a discutir os problemas estruturais do modo de produção e os condicionamentos por ele impostos ou a ele inerentes, propõem uma fé cega e mistificadora no planejamento, sob a égide de uma política absolutizada, hobbesiana, lupina e apartada das condições objetivas e subjetivas da realidade.

Diante dessas incongruências, adotamos dois critérios para organizar as concepções teóricas de planejamento público e planejamento educacional, a saber: seu

posicionamento em face do modo de produção capitalista e, em relação ao papel atribuído à educação.

No que se refere às concepções teóricas de planejamento público, quanto ao primeiro critério, identificamos concepções reformistas não-negadoras do capitalismo e concepções progressistas negadoras do capitalismo.

As reformistas têm por objetivo melhorar o modo de produção capitalista, sem denominá-lo como tal. Propõem medidas reformistas para suavizar suas contradições. As concepções reformistas se subdividem em tecnicistas e politicista.

As tecnicistas insistem na neutralidade e racionalidade técnica do planejamento, tomando-o como uma abstração que se amolda a cada realidade específica. O planejamento enquanto técnica é um caminho superior ao liberalismo e ao socialismo que levará ao desenvolvimento, ao padrão dos países de capitalismo central. Propositadamente, confundem regime político com modo de produção. As diferenças entre os grupos e indivíduos serão superadas com o crescimento econômico e no limite reduzirão ou até eliminarão as diferenças econômicas e sociais. O Estado como árbitro neutro e voltado ao interesse de todos é o responsável pela condução do planejamento.

A politicista reconhece a importância do planejamento enquanto técnica, porém o subordina a uma dimensão política hobbesiana na qual ele assumirá a forma que o líder político de turno decidir. O Estado dá lugar a múltiplas forças sociais, entre elas a do líder que o controla. O importante é manter o poder e derrotar os adversários. Não existem classes sociais, mas atores em um jogo social. O mundo é transformado em um teatro. O desenvolvimento enquanto padrão dos países de capitalismo central não é mais relevante. Fundamental é resolver os problemas que forem surgindo e atendendo as demandas dos atores sociais que apoiam o líder político inteligente. Ao contrário da música, não há nada além do horizonte.

As concepções progressistas entendem que o planejamento é uma forma de controle social adotada pelo Estado capitalista contemporâneo, no qual é controlado por uma classe dominante e sofre pressões por parte da classe dominada. O subdesenvolvimento é inscrito pela classe dominada como reivindicação histórica que pressiona as classes dominantes para a repartição da riqueza concentrada e o alívio da exploração. Entendem que o planejamento está subordinado ao modo de produção capitalista, cuja transformação radical passa pela política enquanto luta entre classes divergentes e possíveis históricos diferentes. Compreendem que atribuir ao planejamento um papel de transformação da realidade não passa de mistificação.

Quanto ao segundo critério, as concepções de planejamento público se subdividem em igualitaristas, utilitaristas e concessionistas. As igualitaristas creem que o investimento em educação levará ao fim das desigualdades econômicas e sociais, basta oportunidades iguais para todos para superar os problemas, nunca estruturais, da economia, nunca modo de produção capitalista. Os utilitaristas entendem que a educação deve estar a serviço das necessidades da economia, subordinada ao processo de desenvolvimento implementado pelo planejamento do Estado. Os concessionistas a veem como uma forma que o Estado capitalista encontrou para suavizar as contradições inerentes ao sistema, uma concessão da classe dominante às classes menos favorecidas.

No que tange às concepções teóricas de planejamento educacional, quanto ao primeiro critério, também se subdividem em reformista e progressista. A reformista envolve posições tecnicistas e politicista, nas quais se repetem as características citadas anteriormente. Diferenciam-se por radicalizar sua omissão quanto ao modo de produção capitalista e até mesmo quanto ao papel do Estado. A concepção progressista, em linhas gerais, incorpora os pressupostos referidos da sua congênere nas teorias do planejamento público.

Quanto ao segundo critério, as concepções de planejamento educacional se subdividem em produtivistas, utilitaristas e autonomistas. As produtivistas tratam a educação nos moldes de um empreendimento capitalista, ela deve ser eficiente e produtiva, sem grandes preocupações com sua utilidade para a sociedade em sentido amplo ou a vinculação entre planejamento educacional e planejamento público. Os utilitaristas enfatizam a instrumentalidade da educação para o desenvolvimento, o planejamento educacional serve para otimizar essa relação. Os autonomistas enveredam por uma defesa da relativa autonomia da educação em face dos interesses dominantes, flertam com a possibilidade dela se identificar com as classes menos favorecidas e contribuir para uma mobilização em direção a mudança.

Identificando as concepções teóricas e propondo uma nova organização, cabia ainda explicitar como poderiam ser apreendidas no processo de constituição histórica do planejamento público e do planejamento educacional no Brasil, especialmente entre os Anos Vargas (1930-1945) e o Governo Lula da Silva (2003-2010). Para tanto, reconstituímos essa história de forma sintética, tendo por referência o âmbito nacional e os planos elaborados pelo Estado capitalista brasileiro, destacando um contexto de constantes crises econômicas e redirecionamentos do planejamento.

O planejamento público no Brasil desenvolve suas primeiras experiências no Governo de Getúlio Vargas, pós-Revolução de 1930 e se consolida ao longo da Ditadura Militar de 1964, sob a influência do desenvolvimentismo e a campanha estadunidense contra o anticomunismo. Sua consolidação é acompanhada de assistência técnica internacional em um contexto antiliberal e pró-keynesiano. Faces contraditórias e complementares, as ideologias liberal e keynesiana estão inscritas no modo de produção capitalista, disputando a hegemonia no próprio sistema, para mantê-lo, nunca negá-lo.

Quando ocorre mais uma crise capitalista no final de 1970, o liberalismo retoma seu fôlego e o keynesianismo cede espaço via “Consenso de Washington”. O que era virtuoso, agora é condenado. Durante a década de 1980 e 1990, o planejamento experimenta também uma crise, o termo desenvolvimento é varrido para debaixo do tapete, importa agora resolver os problemas da conjuntura e não se envolver mais com preocupações de longo prazo. É como se as classes dominantes entendessem que as crises capitalistas não tivessem raízes externas, mas apenas fatores internos. Deve-se reduzir o Estado, regulamentar e gerenciar as políticas públicas, preferencialmente transferindo-as para outras forças sociais que não o governo.

A Reforma do Estado dos anos 1990, gestada no contexto acima referido é acompanhada por reformas no âmbito da política pública de educação, impulsionando de forma renovada as concepções reformistas, produtivistas e utilitaristas. Há um movimento de construção do consenso e do consentimento entre as proposições da classe dominante dos países centrais do capitalismo, transmitidas via organismos internacionais (Banco Mundial, FMI, OCDE, etc), com mediação da classe dominante dos países semi-periféricos e periféricos.

As consequências dessas novas ideias dominantes foram sentidas na degradação do aparelho estatal, na redução da capacidade governamental de implementar políticas públicas, numa abertura econômico-comercial abrupta, na privatização das empresas estatais e na demissão dos governos de inúmeros de suas atribuições essenciais e constitucionais.

É no bojo de mais uma crise capitalista em 2008 que o keynesianismo tenta novamente assumir o espaço perdido. Fala-se em neodesenvolvimentismo e na revalorização da importância do planejamento público. Sempre se trata de um desenvolvimento do modo de produção capitalista, ora de forma subordinada e dependente em relação aos países de capitalismo central (a partir da década de 1960),

ora tentando voos próprios mais autônomos e independentes (parte da Ditadura Militar e Governo Lula da Silva). Longe se está de uma possibilidade de ruptura radical.

Nesse contexto, observamos a prevalência das concepções reformistas não-negadoras do capitalismo e produtivistas/utilitaristas quando ao papel da educação. Enquanto havia ameaça real do possível histórico socialista e não surgia uma nova crise econômica no modo de produção capitalista, o planejamento implementado era despolitizado, hiperracionalizado e tecnocratizado. Com o advento de uma nova crise e de críticas a esse modelo, o planejamento exacerbava uma dimensão política hobbesiana, relativizava sua racionalidade técnica e sinalizava para uma abertura à participação.

Na medida em que nos aproximamos da atualidade, o planejamento educacional se descola do planejamento público. A educação passa a ser planejada sem qualquer perspectiva de um “projeto nacional de desenvolvimento” explícito, mesmo nos termos limitados do modo de produção capitalista. O que não quer dizer ausência de um projeto referido às orientações da classe dominante via organismos internacionais. O ponto central se desloca: do planejamento do desenvolvimento capitalista e da educação a serviço desse desenvolvimento; para o planejamento como gestão das políticas públicas e da educação, como algo a ser bem gerenciado. O desenvolvimento continua sendo capitalista, cada vez menos mencionado. Interessa o conjuntural, o que seja avaliável, gerenciável e controlável. Não há mais, em linhas gerais, o milagre igualitarista ou a ambição utilitarista no que diz respeito à educação, menos ainda uma potencialidade radical.

Em nenhum momento pudemos perceber a prevalência de quaisquer das concepções progressistas ou autonomistas quanto ao papel da educação no âmbito macroestrutural, o que talvez tenha ocorrido no âmbito microestrutural, que não foi objeto da presente pesquisa.

Apontamos duas frentes de pesquisa que podem se abrir. Em um primeiro sentido, pesquisar se no âmbito das experiências microestruturais, algo destoou ou destoa do observado no âmbito macroestrutural. A análise das experiências de planejamento desenvolvidas nos Estados, Municípios e sociedade civil poderiam trazer elementos contestadores das perspectivas dominantes. Em um segundo sentido, teríamos uma linha de efetividade do planejamento público e do planejamento educacional. Buscaríamos apreender em que medida o planejado teve impacto sobre a realidade. Isso envolveria a re-publicação dos planos oficiais, levantamento de dados e

estatísticos, inventário dos estudos e pesquisas realizados, dentre outros elementos subsidiadores.

Conseqüentemente, traríamos uma dimensão mais concreta do planejamento e poderíamos saber em que medida a prevalência das concepções identificadas implicou na implementação e concretização de determinada política educacional. Saberíamos em que termos, concretamente, o planejamento contribuiu para o direcionamento da educação no sentido especificado por essas concepções e pelos planos nacionais de desenvolvimento e de educação.

Os indicadores educacionais oficiais, disponíveis na base de dados do Inep/MEC, estatísticas oficiais do IBGE, estudos e pesquisas desenvolvidos pelo Ipea, apontam que a despeito de décadas de planejamento com planos e planos sem planejamento, a educação continua longe de ser um direito de todos.

Segundo dados de 2010, apenas 18% do total de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos eram atendidas em creches, 65% na faixa etária de 4 e 5 anos são atendidas com pré-escola, 20% dos jovens entre 15 e 17 anos não estão no ensino médio, significativo percentual dos professores que atuam na educação básica continuam sem nível superior, as taxas de distorção idade-série superam os 20% no ensino fundamental e os 30% no ensino médio, o analfabetismo funcional ainda abrange mais de 20% da população brasileira.

Apesar dos inúmeros avanços anunciados por todos os governos que se revezaram na condução da República, nas últimas décadas só conseguimos chegar até esses indicadores. Tudo isso investindo oficialmente menos de 4% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação e ostentando atualmente o título de 6ª economia do mundo. Frente a isso, temos dúvida se de fato o planejamento público e o planejamento educacional até agora implementados no Brasil tem contribuído para avançarmos, mesmo nos limites da ordem do capital. Dúvidas que reforçam a necessidade de rompermos com os modelos prevalentes.

É importante compreender que, para o sucesso dos planos educacionais brasileiros deve ocorrer não só compromisso ou vontade política dos governantes, mas especialmente a mobilização dos educadores e da sociedade superando as formulações insuladas ou isoladas. Uma mudança social articulada pelo alto, tradição arraigada na formação social brasileira, deve ser combatida de forma incansável. É necessário construirmos uma mudança social efetivamente articulada pelas forças sociais das classes dominadas. A questão passa por um novo *planejamento enquanto teoria-e-*

prática, abandonando as concepções reformistas, produtivistas, utilitaristas, igualitaristas e concessionistas, abraçando uma concepção progressista e autonomista, efetivamente participativa e democrática, respeitando as decisões, compartilhando o poder sobre elas e cumprindo-as. Esse seria um desafio à mobilização dos educadores e educadoras comprometidos com outro projeto de educação nacional inscrito em outro projeto nacional de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

ALVAREZ, Marcos César. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, jan./mar. 2004.

ALVES, Denysard O. & SAYAD, João. O Plano Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970. In: MINDLIN, Betty (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

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.

ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, jan./jul. 1995.

BAIA HORTA, José Silvério. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**: uma contribuição à história da educação brasileira no período de 1930-1970. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1982.

BAHIA HORTA, José Silvério. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, Carlos Roberto Jamil; BAHIA HORTA, José Silvério; BRITO, Vera Lúcia Alves de. **Medo à liberdade e compromisso democrático**: LDB e Plano Nacional de Educação. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

BALASSA, Bela et al. **Uma nova fase de crescimento para a América Latina**. Washington: IIE, 1986.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Programa Educativo Dívida Externa, 1994 (Caderno Dívida Externa nº 6).

BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. & BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2008.

BENTO XVI, Papa. **Carta encíclica *Caritas in Veritate* do sumo pontífice Bento XVI aos bispos, presbíteros e diáconos, às pessoas consagradas, aos féis leigos e a todos os homens de boa vontade sobre o desenvolvimento humano integral na caridade e na verdade**. São Paulo: Paulinas, 2009.

BEZERRA DE FARIAS, Flávio. **O Estado capitalista contemporâneo**: para uma crítica das visões regulacionistas. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção Questões de Nossa Época, v.73).

BRASIL. Presidência da República. **Projeto de lei que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências**. Brasília, 2010.

_____. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm.

_____. **Constituição Federal**. Brasília, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>.

BOURDIEU, Pierre, WACQUANT, Löic. O imperialismo da razão neoliberal. **Revista Possibilidades**, Anápolis, Ano 01 no 01, p. 24-28, Jul./Set. 2004.

BORDIGNON, Genuíno. **O planejamento educacional no Brasil**. Brasília: Fórum Nacional de Educação, 2011.

CALAZANS, Maria Julieta Costa. Planejamento da educação no Brasil – novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, A. Z.; CALAZANS, M. J. C.; GARCIA, W. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

CARCANHOLO, M. D. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 247-272, maio/ago. 2008.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, 1954 (Cadernos de administração pública, n. 2).

CARVALHO, Horácio Martins de. **Introdução à teoria do planejamento**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1978.

CASTRO, Conrado Pires de. **Desenvolvimento nas sombras e nas sobras: ensaio sobre a trajetória intelectual de Luiz Pereira (1933-1985)**. Campinas: Unicamp, 2009. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

_____. Luiz Pereira e sua circunstância: entrevista com José de Souza Martins. **Tempo soc.** São Paulo, v. 22, n. 1, p. 211-276, jan./jun. 2010.

CARAZZATO, Josefina. **Planejamento público**: a contribuição teórico-metodológica de Carlos Matus. Campinas: Unicamp, 2000. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

CARDOSO JR., José Carlos P. **Desafios ao desenvolvimento brasileiro**: contribuições do Conselho de Orientação do Ipea. Brasília: Ipea, 2009.

_____. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para Discussão, n. 1584).

_____. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011 (Diálogos para o desenvolvimento, v. 4).

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

_____. **Maus samaritanos**: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

COMTE, Augusto. **Discurso sobre o espírito positivo**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

COOMBS, Philip Hall. O que é planejamento educacional? In: COOMBS, P. H., ANDERSON, C. A., POIGNANT, R., HALLAK, J., BEEBY, C. E. **Fundamentos do planejamento educacional**. São Paulo: Editora Cultrix, 1970.

CUNHA, Luís Antônio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1980.

CROSO, Camila. Entrevista com Camila Croso: é preciso pensar. **Educação**, São Paulo, ano 15, n. 173, p. 6-9, set. 2011. Entrevista concedida a Rubem Barros e Beatriz Rey.

CURY, Carlos Roberto J. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **RBP AE**, v. 25, n.1, p. 13-30, jan./abr. 2009.

D´ARAÚJO, Maria Celina. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2009.

DAVIES, Nicholas. A Conferência Nacional de Educação (CONAE) e suas fragilidades. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 39, p. 321-345, set. 2010.

DEMO, Pedro. **Política social nas décadas de 60 e 70**. Fortaleza: Edições UFC, 1981.

DEWEY, John. **Vida e educação**. São Paulo: Melhoramentos, 1978.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educ. Soc.**, campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

_____. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

ENGELS, Friedrich. Introdução à edição de 1891. In: MARX, Karl. **Trabalho assalariado e capital**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1987.

_____. **Do socialismo utópico ao socialismo científico**. São Paulo: Centauro, 2005.

FARIA, Lima; COSTA, Maria Conceição da. Estudos de atuação da Fundação Rockefeller e da Fundação Ford. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, 2006, p. 159-191.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A.; FÁVERO, Osmar. **Durmeval Trigueiro**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 2010.

_____.; BRITTO, Jader de Medeiros. **Durmeval Trigueiro Mendes: ensaios sobre Educação e Universidade**. Brasília: Inep, 2006.

FÁVERO, Osmar. Concepção de política e planejamento educacional In: **Filosofia política da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Universitária José Bonifácio, 1990 (Coleção Memória FUJB/UFRJ, Série Pensadores, v. 3).

FÁVERO, Oswaldo; HORTA, José Silvério B.; FRIGOTTO, Gaudêncio. Políticas Educacionais no Brasil: desafios e propostas. **Cad. Pesq.**, São Paulo, n. 83, p. 5-14, nov. 1992.

FERREIRA, Francisco Whitaker. **Planejamento sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FERNANDES, Fabiana Silva. Significado do Congresso Internacional de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento da Educação (México, 1990). **RBPAE**, Porto Alegre, v. 23, n.1, p. 121-134, jan./abr. 2007.

FILHO, José Parente. **Planejamento estratégico na educação**. Brasília: Plano Editora, 2003.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e Sociedade**. São Paulo: Moraes, 1986.

FRIEDMAN, Milton & FRIEDMAN, Rose. **Free to choose: a personal statement**. New York: HBJ, 1980.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

FRIEDMANN, John. **Introdução ao planejamento democrático**. Rio de Janeiro: FGV, 1959.

_____. **Planning in the public domain: from knowledge to action**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

_____. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental – coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

- _____. **Insurgencies: essays in planning theory.** New York: Routledge, 2011.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva.** São Paulo: Cortez, 1984.
- FURTADO, Celso. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- GADOTTI, Moacir. **Convocados, uma vez mais: ruptura, continuidade e desafios do PDE.** São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.
- GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Alguns desafios ao desenvolvimento do Brasil.** Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1373).
- GARCIA, Walter. Planejamento e educação no Brasil: a busca de novos caminhos. In: KUENZER, A. Z.; CALAZANS, M. J. C.; GARCIA, W. **Planejamento e educação no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2003.
- GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo.** Petrópolis: Vozes, 1998.
- GENTILINI, João Augusto. Estado, democracia e planejamento educacional na América Latina. **Revista Polêmica**, v. 3, p. 107-115, 2008.
- GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985).** São Paulo: Cortez, 2000.
- GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental: coletânea.** Brasília: ENAP, 2006.
- GIOVANNI, Geraldo Di. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil.** Campinas, SP: Unicamp, 1998.
- GHIRALDELLI JR, Paulo. **Filosofia da educação.** São Paulo: Ática, 2006.
- GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- GREMAUD, Amaury Patrick & PIRES, Julio Manuel. “Metas e Bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON, Anita (Org.). **Planejamento no Brasil II.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1999a.
- _____. II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979). In: KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II.** São Paulo: Editora Perspectiva, 1999b.

GROSS, Betram M. O planejamento numa era de revolução social. In: BROMLEY, Ray & BUSTELO, Eduardo S. **Política x técnica no planejamento**. São Paulo: Brasiliense; UNICEF, 1982.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Porto Alegre: LP&M, 1985.

GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Vozes, 1996.

GOMES, José Menezes. Entre Marx e Keynes: nem restauração capitalista, nem endividamento público – por uma alternativa anticapitalista. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 16, p. 15-30, 2011.

GONÇALVES, José Henrique Rolo. A concepção binocular da História de Arnold Toynbee. In: LOPES, Marcos Antônio (Org.). **Grandes nomes da história intelectual**. São Paulo: Contexto, 2003.

GRANATO, Terezinha Accioly Corseuil. Idéias filosóficas fundamentais do pensamento educacional de Durmeval Trigueiro. In: TRIGUEIRO MENDES, Durmeval. **Filosofia política da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Universitária José Bonifácio, 1990 (Coleção Memória FUJB/UFRJ, Série Pensadores, v. 3).

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____. Organizando para a transição anticapitalista. **Margem Esquerda**, São Paulo, n. 15, p. 57-80, nov. 2009.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Filosofia da História**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

HERMIDA, Jorge Fernando. O Plano Nacional de Educação (Lei 10.172), de 9 de janeiro de 2001. **Educar**, Curitiba, n. 27, p. 239-258, 2006, Editora UFPR.

HOBBSAWM, Eric. **Sobre História**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

HOOS, Ida R. Técnicas de sistemas para gerir a sociedade: uma análise crítica. In: BROMLEY, Ray & BUSTELO, Eduardo S. **Política x técnica no planejamento**. São Paulo: Brasiliense; UNICEF, 1982.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

JUNIOR, Reynaldo Mauá. **Planejamento escolar**: um estudo a partir de produções acadêmicas (1961-2005). Marília: Unesp, 2007. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2007.

KOWARICK, Lúcio. Estratégias do Planejamento Social no Brasil. **Cadernos CEBRAP**, São Paulo, v.2, 1971.

KUENZER, Acácia Zeneida; CALAZANS, Maria Julieta C.; GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

KUENZER, Acácia Zeneida. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: KUENZER, A. Z.; CALAZANS, M. J. C.; GARCIA, W. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil – observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LEWIN, Keith. **Four decades of educational planning: retrospect and prospect**. Paris: UNESCO/IPE, 2008 (Working document).

LEWIS, William Artur. **The principles of economic planning: a study prepared for the Fabian Society**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1954.

_____. **Os princípios do planejamento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960.

LYOTARD, Jean-François. **A condição pós-moderna**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

MACHADO, Antonio. **Poesías completas**. Madrid: Editorial ESPASA CALPE, 1994 (Colección Austral A33).

MAGALDI, Ana Maria; GONDRA, José G. **A reorganização do campo educacional no Brasil: manifestações, manifestos e manifestantes**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2003.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. **A questão judaica**. São Paulo: Centauro, 2005.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2010a.

_____. **Glosas críticas marginais ao artigo “O Rei da Prússia e a Reforma Social”. De um Pussiano**. São Paulo: Expressão Popular, 2010b.

_____. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858, esboços da crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Piracicaba: USP/ESALQ, 2002. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Ciências, Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2002.

MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente: governantes, governados**. São Paulo: Fundap, 1996.

MELO, Adriana Almeida Sales de. **A mundialização da educação: o projeto neoliberal de sociedade e educação no Brasil e na Venezuela**. Campinas: Unicamp, 2003. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Teoria e prática do planejamento educacional**. Porto Alegre: Globo, 1979.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo Editorial; Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

_____. **Crise estrutural necessita de mudanças estruturais**. Fortaleza: Prefeitura Municipal, 2011. (Tópicos/Utópicos, Caderno de Textos).

MIGLIOLI, Jorge. O Marxismo e o sistema econômico soviético. **Crítica Marxista**, n. 2, 1995.

MILANÉS, Pablo. Los caminos. In: SADER, Emir. **A nova toupeira**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Documento final da Conferência Nacional de Educação (Conae)**. Brasília, 2010.

NETTO, José Paulo. **Método em Marx**. Brasil, 2005. 5 DVD's (814 min.).

NETTO, José Paulo & BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2009.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Direita para o social e esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2010.

NUNES, Lélia Pereira da Silva. A cultura de Santa Catarina está mais pobre... Morre Osvaldo Ferreira de Melo. **RTP/Antena 1 Açores**, Açores/Portugal, 19 fev. 2011. Disponível em <http://ww1.rtp.pt/icmblogs/rtp/comunidades/?k=A-Cultura-de-Santa-Catarina-esta-mais-pobre%85Morreu-Osvaldo-Ferreira-de-Melo-Lelia-Pereira-da-Silva-Nunes.rtp&post=31043>. Acesso em 16 out. 2011.

OBSERVATÓRIO DA EDUCAÇÃO. **Acompanhe a situação do plano de educação de cada estado.** 30 nov. 2010. Disponível em <http://www.observatoriodaeducacao.org.br/>. Acesso em 30 nov. 2010.

OLIVA, Aloizio Mercadante. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do Governo Lula (2003-2010).** Campinas: Unicamp, 2010. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Economia, Insituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. Desenvolvimento, Estado e sociedade: as relações necessárias, as coalizões possíveis e a institucionalidade requerida II. In: SEMINÁRIO DO CICLO DE SEMINÁRIO PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO, 2., Brasília. **Cadernos do Ciclo de Seminários Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.** Brasília: Ipea, 2008a.

_____. **Noiva da revolução; elegia para uma re(li)gião:** Sudene, Nordeste, Planejamento e conflitos de classes. São Paulo: Boitempo, 2008b.

PALHANO, Raimundo et al. **O Poder Público e a Questão do Desenvolvimento Econômico Maranhense (1956-1963):** o Maranhão na nova divisão internacional do trabalho e a interpretação das idéias e ideologias sobre o desenvolvimento do Maranhão. São Luís: IPES, 1983.

PALMA FILHO, João Cardoso. **Política Educacional Brasileira:** educação brasileira em uma década de incerteza. São Paulo: Porto de Ideias, 2005.

PARES, Ariel & VALLE, Beatriz. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental:** coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar:** uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. José Querino Ribeiro e o paradoxo da administração escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** (RBP AE), Porto Alegre, v. 23, n. 3, p. 561-570, set./dez. 2007.

PAULO VI, Papa. **Carta encíclica *Populorum Progressio* de sua santidade o Papa Paulo VI sobre o desenvolvimento dos povos.** Roma: Vaticano, 1967. Disponível em http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum_po.html. Acesso em 15 set. 2011.

PEREIRA, Henrique Alonso de Albuquerque Rodrigues. **Criar ilhas de sanidade:** os Estados Unidos e Aliança para o Progresso no Brasil. São Paulo: PUC-SP, 2005. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

PEREIRA, Luiz. **Ensaio de Sociologia do Desenvolvimento.** São Paulo: Pioneira, 1978.

PIRES, Valdemir. **Economia da educação**: para além do capital humano. São Paulo: Cortez, 2005.

POIGNANT, Raymond. **Curso de planejamento da educação**. São Paulo: Saraiva, 1976.

POCHMANN, Márcio. **O trabalho no Brasil pós-neoliberal**. Brasília: Liber Livros, 2011a.

_____. A realidade econômica e social do país e os desafios da formação de políticas públicas da educação. In: MELO, Adriana Almeida Sales de. **Notas do XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Ibero-americano de Política e Administração da Educação - Jubileu de Ouro da Anpae (1961-2011)**, 2011, São Paulo. Mimeo, 2011b.

PORTELA, Romualdo. Apresentação de estudo sobre o papel da educação em alguns dos principais programas, projetos, planos e documentos de planejamento estratégico nacional elaborados por órgãos do governo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO HUMANO – integrando políticas, 1; 2011, Brasília. **Apresentações do...** Brasília, DF, Ipea, 2011.

PÖRTNER, Cristiano Goergen. **Planejamento à força, pensa-ação que se apresenta; à fraqueza, pensa-ação pela ausência**: metateoria de planejamento. E improviso. Porto Alegre: UFRGS, 2002. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

PRECIADO, Jaime. América Latina no sistema-mundo: questionamentos e alianças centro-periferia. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 53, p. 251-265, maio/ago. 2008.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JR., José Carlos P (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011 (Diálogos para o desenvolvimento, v. 4).

RIBEIRO, José Querino. Planificação educacional (planejamento escolar). **RBEP**, v. 36, n. 84, out./dez. 1961, p. 36-47.

_____. Planificação educacional (planejamento escolar). **R. bras. Est. Pedag.**, Brasília, v. 86, n. 212, p. 85-93, jan./abr. 2005.

SADER, Emir. **A nova toupeira**: os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2009a.

_____. Aventuras do tema do desenvolvimento no marxismo. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 121-135, dez. 2009b.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007.

- SANTOS, Milton. **Economia Espacial**: críticas e alternativas. São Paulo: Edusp, 2007.
- SAVIANI, Dermeval. Tendências e correntes da educação brasileira. In: TRIGUEIRO MENDES, Durmeval (Coord.). **Filosofia da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.
- _____. **Escola e democracia**: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre a educação política. Campinas, SP: Autores Associados, 2006 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 5).
- _____. Marxismo e educação. **Princípios**, São Paulo, n. 82, p. 37-45, dez. 2005.
- _____. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. Campinas, SP: Autores Associados, 2008a.
- _____. O legado educacional do regime militar. **Cadernos Cedes**, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008b.
- _____. **Da nova LDB ao Fundeb**: por uma outra política educacional. Campinas, SP: Autores Associados, 2008c.
- _____. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009a.
- _____. **Plano Nacional de Educação foi solenemente ignorado diz especialista**. R7, 8 mar. 2010. Entrevista concedida a Amanda Polato do R7. Disponível em <http://noticias.r7.com/vestibular-e-concursos/noticias/-plano-nacional-de-educacao-foi-solenemente-ignorado-diz-especialista-20100306.html>. Acesso em 8 mar. 2010.
- _____. **Sistema de educação**: subsídios para a Conferência Nacional de Educação (CONAE). Texto organizado a pedido da Assessoria do MEC para servir de subsídio às discussões preparatórias da Conferência Nacional de Educação. 2009b. Disponível em http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf. Acesso em 12 out. 2011.
- SAXON, Wolfgang. Philip H. Coombs, 90, U.S. Diplomat With a Novel Agenda, Is Dead. **The New York Times**, New York, 7 mar. 2006. Disponível em <http://www.nytimes.com/2006/03/07/national/07coombs.html?ei=5090&en=1170542a6c5b7e26&ex=1299387600&partner=rssuserland&emc=rss&pagewanted=all>. Acesso em 15 set. 2011.
- SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “Reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.
- SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e Consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo: Fapesp, 2002.
- SILVA, Mauro Santos. Teoria do Federalismo Fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 1, n. 15, p. 117-137, jan./abr. 2005.

SILVA RIBEIRO, Djeissom. **Teoria de administração escolar em José Querino Ribeiro e M. B. Lourenço Filho: raízes e processos de constituição de modelos teóricos.** Marília: UNESP, 2006. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em História, Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita”, Marília, 2006.

SOROKIN, Gennadii Mikhailovich. **La planificación de la economía de la URSS: problemas de teoría y organización.** Moscú: Editorial Progreso, 1980.

SOUSA, Jhonatan Uelson Pereira. Planejamento da Educação no Brasil: “todos” ou “alguns” pela educação?. In: COUTINHO, Adelaide Ferreira (Org.). **Reflexões sobre políticas educacionais no Brasil: consensos e dissensos sobre a educação pública.** São Luís: Edufma, 2009.

_____. Alguns desafios ao planejamento e desenvolvimento do Maranhão, Brasil: contexto histórico, obstáculos e estratégias de superação. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 37, v. 2, p. 185-230, jul./dez. 2011.

_____. LIMA, Francisca das Chagas Silva. Alguns problemas do financiamento da educação básica brasileira: limites estruturais ao planejamento educacional recente. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 1, p. 1-19, 2011.

SOUZA, Maria Inês Salgado de. **Os empresários e a educação: o IPES e a política educacional após 1964.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1981.

TÁVORA, Gal. Juarez. Teses à margem do municipalismo no Brasil. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, n. 26, ano VII, abril/junho 1954, p. 67-79. Disponível em http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/RBM/RBMn26%20abr_jun1954.pdf. Acesso em 7 out. 2011.

TAYLOR, Frederik Winslow. **Princípios de administração científica.** São Paulo: Atlas, 1990.

TEIXEIRA, Alberto. **Planejamento público: de Getúlio a JK (1930-1960).** Fortaleza: Iplance, 1997.

THOMPSON JR., Arthur A.; STRICKLAND III, A. J. **Planejamento estratégico: elaboração, implementação e execução.** São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2002.

TINBERGEN, Jan. **Planejamento central.** São Paulo: Editora Atlas, 1964.

TRIGUEIRO MENDES, Durmeval. **Toward a theory of educational planning: the brazilian case.** East Lansing (USA): Michigan State University/Latin American Studies Center, 1972 (Monograph Series, n.º 7).

_____. **Filosofia política da educação brasileira.** Rio de Janeiro: Fundação Universitária José Bonifácio, 1990 (Coleção Memória FUJB/UFRJ, Série Pensadores, v. 3).

_____. **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia da práxis**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. **Política e planejamento educacional**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

WILLIAMSON, John (Org.). **Latin American adjustment: how much has happened?** Washington, DC: IEE, 1990.

WITTMANN, Lauro C. & GRACINDO, Regina V. (Coord). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília: Anpae; Campinas: Autores Associados, 2001.

WORLD BANK. **Country Partnership Strategy for Brazil 2012-2015: executive summary**. Washington, DC: World Bank, 2011. Disponível em http://siteresources.worldbank.org/BRAZILEXTN/Resources/NewCPS_2012_MainDocumentEnglish.pdf?resourceurlname=NewCPS_2012_MainDocumentEnglish.pdf. Acesso em 12 out. 2011.