Implantação de Políticas Educacionais no Brasil: o planejamento como ação governamental

Roberto A. Algarte*

Resumo

O planejamento educacional, como parte de um plano mais geral de desenvolvimento, não tem conseguido colocar a educação como agência governamental de promoção humana e formação da consciência nacional.

Pela análise dos Planos Setoriais de Educação desde a década de 70, o que se pode verificar é que o planejamento educacional tem atuado apenas no sentido de ajustar a escola às demandas quantitativas e às crises cíclicas da economia brasileira.

Os planos educacionais vão se sucedendo, colocados sempre como prioridades de governo. Contudo, suas metas e proposições vão, também, se repetindo plano após plano, governo após governo, numa demonstração de que não se adotam mecanismos avaliativos para a viabilização das ações definidas.

E, nesta repetição incessante, parece estar a longevidade do fracasso da escola como instituição social com responsabilidades comunitárias a cumprir.

Roberto A. Algarte

Doutor em Educação pela USP; Professor da Faculdade de Educação da UnB

1. Introdução

Ao se colocar o planejamento como instrumento de governo, para a implantação de políticas públicas, é importante entendê-lo em sua concepção ideológica e em sua estrutura operacional. Assim, a interpretação das políticas públicas vem, necessariamente, acompanhada da análise das formas de sua concretização, ou seja, do planejamento. Portanto, para abordar as políticas educacionais, sua significação cultural e psicossocial na sociedade brasileira, há que, simultaneamente, destacar o planejamento educacional adotado pelo governo na implantação dessas políticas.

Segundo essa visão pretende-se, neste ensaio, enfocar as políticas educacionais no Brasil, desde 1972, através da análise dos planos governamentais para a educação neste período. Importante ressaltar, inicialmente, que os planos de educação sempre fizeram parte de um plano mais geral de desenvolvimento e, assim, são componentes de uma política que tem como referência básica o desenvolvimento do país.

A noção de desenvolvimento tem uma conotação exclusivista no Brasil; ela significa crescimento econômico, cujos fundamentos estão contidos nos aspectos quantitativos da produção

(*) Filiação Institucional: Professor da Faculdade de Educação da UnB.

e da produtividade. Portanto, o planejamento educacional tem sido uma "peça" política de ajustamento da escola às demandas e às crises cíclicas da economia brasileira. A dificuldade de se entender a política e o planejamento educacionais está exatamente nesse ponto; limitou-se ele, como instrumento de implantação de políticas, a estabelecer metas, linhas prioritárias e ações estratégicas, cuja execução estava inviabilizada pela ausência de outros dois elementos complementares: o técnico e o administrativo, que juntos ao elemento político formam a base conceitual - ideológica - e a estrutura operacional dos planos de educação. Mister acrescentar que, apesar dos planos e projetos trazerem sempre uma boa apresentação técnica, com proposições administrativas atualizadas, não significa que todos eles contavam efetivamente com padrões técnicos e administrativos adequados à execução e avaliação. Desde a década de 70, o governo tem feito do planejamento um instrumento de ação política, mas jamais adotou medidas concretas, no próprio processo de planejar a educação, que garantissem a viabilização total das metas e ações proposta. A cada plano sucedem-se as mesmas metas, enquanto recrudescem os mesmos problemas e carências considerados no plano anterior. Isto explica o quanto os planos educacionais do governo são inexeqüíveis como instrumento de ação concreta, realizável na escola, na sua organização pedagógica e administrativa. Nesta inexeqüibilidade está a longevidade e consolidação do fracasso da escola; como está também uma parte explicativa da lógica desse ciclo intermitente que se mantém.

Os Planos Setoriais de Educação e Cultura - PSEC elaborados pelo governo, constituíram-se, durante os anos 70 e 80, em demonstrações públicas da tendenciosidade política sobre a escola. Os verdadeiros problemas relacionados aos processos educativos não são contemplados nas ações prioritárias, a não ser como simples referências ou justificativas. As questões relacionadas à melhoria qualitativa da escola, a incógnita em que se transformou o ensino de 2º grau, a falta crônica de vagas em todos os graus, os crescentes índices de evasão e repetência, não recebem o devido tratamento, vez que são os grandes problemas da educação nacional. Os planos concentram-se na expansão linear da oferta; a prioridade é a construção e ampliação da rede de escolas. Evidentemente, não queremos dizer que essa meta não seja prioritária em um país como o nosso, mas a expansão linear tem que estar acompanhada de uma série de outras ações para que possamos dizer que houve expansão da oferta. Do ponto de vista estatístico a construção de uma escola representa novas ofertas, contudo estas poderão não se converterem em vagas efetivas se faltarem: o professor, os recursos para manutenção, o material didático, a merenda escolar, a supervisão escolar. Entretanto, é assim que os planos educacionais têm encarado a expansão da oferta; grande número de nossas escolas tem funcionado em condições precárias justamente pela falta de um planejamento realista que "visualize" a escola em sua globalidade material, organizacional e funcional.

É importante apresentar ainda um outro aspecto que tipifica o planejamento oficial da educação. Além da sua habitual unilateralidade no estabelecimento das ações prioritárias, os planos governamentais estão fundamentados nos princípios neoclássicos da administração e, por isso, não criam as condições políticas e estruturais indispensáveis a um processo sistemático de mudança. São organizados de tal forma que impossibilitam qualquer tipo de reação à situação vigente. Pensar em uma escola regionalizada, orientada para a vida local da comunidade, ou mesmo em novos métodos aplicáveis a situações pecualiares da zona rural ou periferias urbanas é um exercício válido, mas reconhecido apenas como prática do pensamento abstrato. O que acontece, então, é que quaisquer propostas que não se enquadrem na linha filosófica do plano são consideradas como "meios alternativos" que deverão aguardar disponibilidade financeira para serem testados e, posteriormente, validados.

2. O Sentido Democrático- liberal dos Planos de Educação

Os planejadores da educação têm destacado o elevado sentido democrático que os Planos encerram. Alguns excertos deles evidenciam esse aparente conteúdo:

- I Plano Setorial (1972/74): para formar o cidadão capaz de participar eficazmente das atividades produtivas da Nação, o saber que a escola democrática transmitirá terá de ser um saber das coisas e não *um saber sobre as coisas,* com que se contenta a escola tradicional. Por outras palavras, terá de transmitir conhecimentos científicos e desenvolver aptidões técnicas, formando profissionais para múltiplas tarefas da civilização tecnológica de nossos dias, bem como os cientistas capazes de criar novos conhecimentos, que assegurem o prosperar contínuo da comunidade.

- II Plano Setorial (1975/79): a educação é, reconhecidamente, um dos fatores de transformação social, além de ser um instrumento básico para a plena realização do ser humano. O desenvolvimento social está, por isso, hoje em dia, intimamente associado à evolução educacional de que o povo pode beneficiar-se.

- III Plano Setorial (1980/85): a educação, considerada na ótica da política social, compromete-se a colaborar na redução das desigualdades sociais, voltando-se preferencialmente para a população de baixa renda. Procura ser parceira do esforço de redistribuição dos benefícios do crescimento econômico, bem como fomentadora da participação política, para que se obtenha uma sociedade democrática, na qual o acesso às oportunidades não seja função da posse econômica ou da força de grupos dominantes.

- Programa de Ação Governamental da Nova República para o setor de Educação (1987/91): a educação deve ser um instrumento de redução das disparidades sociais e de promoção do desenvolvimento econômico e social do país.

- Plano Decenal de Educação para Todos: os compromissos que o governo brasileiro assume, de garantir a satisfação das necessidades básicas de educação de seu povo, expressam-se no Plano, cujo objetivo mais amplo é assegurar, até o ano 2003, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam a necessidades elementares da vida contemporânea. Também no plano político, em que importantes mudanças já se evidenciam, fazem-se novas exigências à educação. Valores e padrões de conduta requeridos para o aperfeiçoamento democrático desafiam o formalismo e alienação dos programas escolares, exigindo processos e modos de relacionamento capazes de formar o cidadão para o pluralismo, para o senso de tolerância, de solidariedade e de solução pacífica de conflitos.

O sentido democrático-liberal dos Planos Educacionais não se materializou, - pelo menos entre 1972 e 1991 - permaneceu no campo das proposições e promessas, marcas características do centralismo. O suceder de planos inexeqüíveis fez com que a problemática da escola se agudizasse gradativamente. Não eram planos orientados para "causas", mas sim para "efeitos" imediatos, quantificáveis e visíveis. Se analisarmos os quatro Planos, a partir de 1972, verificaremos que as metas permanecem as mesmas. Isto demonstra que o planejamento educacional não foi, ao longo dos anos, submetido a uma criteriosa avaliação, pois, do contrário, teria que ser pelo menos ajustado e reprogramado. Para um entendimento mais profundo sobre os Planos de educação elaborados pelo Governo Federal temos que analisá-los sob dois aspectos: o técnico e o político.

Do ponto de vista técnico verificaremos que os Planos Setoriais foram elaborações centralizadas que, apesar das boas apresentações formais, não possuíam consistência. A elaboração de suas metas e ações prioritárias partiu de diagnósticos embasados em dados secundários, na maioria dos casos, defasados. As metodologias aplicadas - análise demográfica, econômica e administrativa - não foram capazes de avançar na apreensão sócio-cultural, Permaneceram nos limites dos padrões quantitativos da eficiência e eficácia, jamais penetraram os campos mais amplos e significativos *da congruência e da efetividade*. Restritas aos princípios da racionalidade burocrática, as metodologias de planejamento educacional adotadas pelo Governo Federal não utilizaram as diferentes modalidades de pesquisa aos seus estudos diagnósticos e avaliativos. Por isso, os planos resultantes são representações de uma realidade estática, determinada pela conjuntura de uma dada situação definida no tempo. Não houve a preocupação com a avaliação formativa - de processo - para o acompanhamento constante das ações executadas, e a verificação dos níveis de atingimento

das metas estabelecidas. Nem mesmo estavam claros os indicadores de avaliação, característica essencial para a coordenação e ajustamento do plano como um todo. No I PSEC, na parte denominada *O Setor Educacional no Desenvolvimento*, o MEC confirma essa disfunção técnica do planejamento destacando que:

> "(...) a ausência ou insuficiência de informações estatísticas fidedignas e de pesquisas sociais e pedagógicas indispensáveis - que, em países em processo de desenvolvimento, como o Brasil, assume proporções consideráveis. Esse empecilho só pode ser superado pelo estabelecimento de um plano aberto capaz, pelo seu grau de flexibilidade, de absorver sucessivas correções que derivem de melhores informações obtidas gradualmente" *(Brasil, MEC, I PSEC, p. 23-24).*

A falta e a carência desses elementos fizeram com que os Planos Setoriais não fossem avaliados nem durante - avaliação formativa - nem após seu período de execução - avaliação somativa. Isto traz como conseqüência: a repetição de metas e objetivos numa demonstração da inconsistência técnico-operacional de todos eles. Desta forma, os programas e projetos, oriundos dos PSECs, reduziram-se a simples planos de aplicação de recursos financeiros, uma vez que suas metas estavam sempre limitadas aos valores monetários previamente fixados pelo Governo Federal.

3. Os Planos: tendências de seus objetivos

Um estudo comparativo dos cinco Planos mostra como eles se repetem por aproximadamente vinte anos, de 1972 a 1993.

Objetivos relacionados ao ensino de 1º grau:

- I PSEC: universalização progressiva do ensino de 1º grau, de 8 anos, obrigatório, na faixa de 7 a 14 anos de idade.

- II PSEC: universalizar progressivamente o ensino de 1º grau, na faixa dos 7 aos 14 anos, atingindo taxa de 90% no período.

- III PSECD: ampliar o espectro de alternativas para alcançar as metas constitucionais de universalização do ensino, articulando as ações prioritárias nas áreas rurais e periferias urbanas com renovados esforços de aperfeiçoamento dos processos educativos formais e não-formais de educação básica.

- Programa de Ação Governamental da Nova República para o Setor Educação: criação de 7,5 milhões de novas vagas no ensino público de 1º grau, de forma a garantir, até 1991, para todas as crianças de 7 a 14 anos, freqüência à escola, com, no mínimo, quatro horas diárias de aula em 220 dias letivos.

Plano Decenal de Educação para Todos: universalizar, com eqüidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento e ampliar os meios e o alcance da educação básica, elevando a, no mínimo, 94% a cobertura da população em idade escolar.

Objetivos relacionados ao ensino de 2º grau:

- I PSEC: eliminação da dicotomia: educação humanista/educação profissionalizante no ensino de 2º grau, além da expansão do número de matrículas;

- II PSEC: assegurar a expansão quantitativa e qualitativa do ensino de 2º grau no qüinqüênio;

- III PSECD: enfrentar, decisivamente, o desafio de oferecer terminalidade concomitante à função propedêutica deste grau de ensino.

- Programa de Ação Governamental da Nova República para o Setor Educação: criação de 860 mil vagas, através da ampliação das redes de ensino regular, da ampliação da oferta de educação técnica e de cursos normais, e da reestruturação do ensino noturno em áreas selecionadas, elevando as matrículas de 3,1 milhões para 4,0 milhões, permitindo o aumento da taxa de atendimento dos jovens de 15 a 19 anos que concluírem o 1º grau de 80% para 83%.

Objetivos Relacionados ao Ensino Superior

- I PSEC: concentração de esforços e recursos no âmbito superior para atingir-se um subs-

tancial aumento de matrículas e de professores em regimes especiais de trabalho;

- II PSEC: formar, quantitativa e qualitativamente, em cursos de curta e longa duração e pós-graduação, os quadros de nível superior que a sociedade demanda e dentro do marco de objetivos do II Plano Nacional de Desenvolvimento, com atenção especial para o próprio sistema educacional;

- III PSECD: desenvolver o potencial existente para a configuração de seu papel em prol de uma sociedade informada da criação de outras modalidades educativas e da correção das disparidades sociais e regionais.

- Programa de Ação Governamental da Nova República para o Setor Educação: consolidação das 35 universidades federais, recuperando a infra-estrutura física dos "campi" universitários, atualizando, e reequipando laboratórios, bibliotecas e hospitais universitários e, ainda, revisando e adequando currículos e programas. Apoio a vinte universidades confessionais e comunitárias e fortalecimento da pesquisa como base do desenvolvimento científico e da dependência, e melhoria dos padrões de ensino.

Objetivos Relacionados à Alfabetização de Adultos

- I PSEC: implementação do processo de alfabetização sistemática, visando a erradicar o analfabetismo no decorrer da década;

- II PSEC: ampliar a oferta de serviços educacionais à população não atendida pelo ensino regular, mediante maior e mais efetiva utilização de tecnologias com vistas a superar os *déficits* quantitativos e qualitativos de escolaridade;

- III PSED: reduzir, efetivamente, a incidência do analfabetismo e da subeducação entre os grupos maiores de 14 anos, oferecendo-lhes novas modalidades de educação básica em nível local e comunitário.

- Programa de Ação Governamental da Nova República para o Setor Educação: oferecimento de oportunidades educativas a jovens e adultos com vistas a sua maior integração na vida econômica e à participação ativa nas discussões dos grandes temas nacionais e das comunidades locais, reduzindo a taxa bruta de analfabetismo, que se mantém hoje em torno de 20%, para 10% em 1991.

- Plano Decenal de Educação para Todos: ampliar o atendimento de jovens e adultos de modo a oferecer oportunidade de educação básica, equivalente ao ensino fundamental, para 3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de subescolarizados. *(Linhas complementares de Ação - do III PSECD e da parte V do Programa de Ação Governamental - 1987/91. Não há considerações sobre as propostas do Plano Decenal, referentes ao 2º grau e ao ensino superior porque suas proposições reduzem-se apenas à educação básica, assim como afirma o então ministro da época, Murílio Hingel, na apresentação do Plano: "o Plano Decenal foi concebido e elaborado para ser um instrumento-guia na luta pela recuperação da educação básica do País.")*

Observe-se que não houve progresso. Os planos foram se sucedendo e não conseguiram, nem atingir os objetivos firmados, nem propor ações alternativas capazes de enfocar os problemas nacionais da educação de forma menos centralizada e contabilista. Os procedimentos técnicos adotados para execução dos Planos Educacionais, por certo, não estavam adequadamente formulados, pois, durante mais de duas décadas, não conseguiram indicar a tendência histórica dos resultados. Entretanto, são deste período a criação de cursos regulares de planejamento educacional, que passaram a formar, ao nível de pós-graduação, técnicos e professores ligados, ou às unidades de planejamento de órgãos públicos, ou ao ensino de disciplinas relativas ao planejamento da educação.

Não se tem notícia de que, durante a vigência desses Planos e pela criação dos cursos de planejadores educacionais, surgissem novos processos ou novas técnicas de planejar a educação no Brasil; como também não há evidências do surgimento de modelos avaliativos ajustados à nossa realidade e utilizados amplamente em todo o território nacional. Salvo experiências isoladas de professores ou de técnicos do governo que se dedicaram à criação de aplica-

tivos metodológicos ao planejamento da educação, mantivemos os mesmos padrões técnicos propostos em 1962 pelo Instituto de Estudos Sociais - IPES, o ideólogo do movimento militar de 1964.

4. Bases Políticas dos Planos de Educação

Do ponto de vista político, o planejamento educacional foi um instrumento para garantir o eficiente manejo de recursos e, com isso, a centralização das decisões. Esta é a inspiração política dos Planos que, além de concorrerem pouco para a mudança e solução dos problemas educacionais, servem para dissimular o caráter excessivamente econômico que a educação assume. Por esse motivo, o "planejamento educacional vem a ser uma forma específica de política educacional que faz parte da política e do planejamento (econômico) global *(Bárbara Freitag, Escola, Estado e Sociedade, p. 97)*, mas é representado, quase sempre, como o caminho da valorização humana e da ascensão social. Os resultados desses planos, entretanto, nos dão as evidências de que eles não dispunham da vontade política para que suas propostas democrático-liberais fossem efetivamente implantadas e, com elas, o início de transformações profundas na vida do país. Em meio a objetivos e metas humanizadoras e promotoras da consciência e da formação integral do homem, a grande referência permanecia inalterada: o crescimento econômico.

A leitura de algumas partes dos Planos mostra a ambiguidade de ideais a que estão submetidos, intercalando e sobrepondo concepções sociais, humanas e econômicas. Vejamos por exemplo:

I PSEC: esse planejamento foi concebido dentro da contextura do programa de Governo, a fim de que o processo educativo possa corresponder ao papel que está destinado a representar no desenvolvimento nacional. Deverá ter presente as reais necessidades do país, em recursos humanos, apurados em levantamentos periódicos, de modo a que a intervenção do Poder Público se faça lúcida e oportuna, estimulando a expansão do ensino nas áreas deficientes e nas prioritárias para o desenvolvimento nacional. Para o aperfeiçoamento do sistema educacional, há que promover estudos, na busca de soluções próprias, adaptadas ao estágio de desenvolvimento do país, orientados dentro do princípio da rentabilidade, visando a aumentar as possibilidades de educação e melhorar a qualidade do ensino, a um custo mínimo. *(Cf. Brasil, MEC, I PSEC, p.16-17)*

Neste Plano foram fixados, como prioritários, trinta e três projetos assim distribuídos: 1º grau - 5; 2º grau - 5; ensino superior - 7; pós-graduação - 1; programa de alfabetização - 1; educação física - 1; cultura - 2; programa do livro didático - 1; ciência e tecnologia - 1; estudos e pesquisas - 1; atividades-meio (administração) - 8. A execução desses projetos, no que se refere ao ensino de 1º grau, estava a cargo das Secretarias de Educação dos Estados. Estas, entretanto, não participavam em nada da concepção e fixação de objetivos dos projetos que iriam, posteriormente, executar. Tanto a montagem dos projetos, como a distribuição dos recursos do Salário-Educação - Quota-Federal, que os financiavam, eram atribuições exclusivas do MEC, através do Departamento de Ensino Fundamental - DEF, depois Secretaria Nacional de Educação Básica - SENEB, depois Secretaria de Educação Fundamental - SEF.

A partir de 1980 a sistemática operacional dos projetos muda, diminuindo em muito o grau de imposição do Governo Central sobre as Unidades Federadas. Antes chegava-se ao absurdo, se se considerar os princípios da prática participativa do planejamento, de o MEC definir, para todo o Brasil, cinco projetos para a área do 1º grau: (a) Desenvolvimento de Novas Metodologias Aplicáveis ao Processo Ensino-Aprendizagem; (b) Reformulação de Currículos; (c) Operação Escola (construção, ampliação e reforma de prédios escolares); (d) Capacitação de Recursos Humanos; (e) Assistência Técnica e Financeira às Unidades da Federação na Área do Ensino de 1º Grau.

Todos esses projetos deveriam ser executados pelas Secretarias e, ainda mais, em determinados períodos o MEC já definia, para cada um deles, o montante de recursos financeiros classificado em despesas corrente (manutenção

e pessoal) e despesas de capital (investimentos). Isso, é claro, fazia com que as Unidades Federadas apenas aplicassem os recursos financeiros e prestassem contas ao Ministério que, após análise dos documentos comprobatórios das despesas, liberava a parcela seguinte do orçamento. Como esses projetos significavam as únicas fontes de financiamento da escola de 1º grau no Estado, - os recursos orçamentários são quase todos comprometidos com o pagamento de pessoal - este ficava excessivamente dependente do Governo Federal.

II PSEC: neste Plano, a preocupação do MEC foi reverter as metas prioritárias do primeiro, concentradas, quase que exclusivamente, na progressão quantitativa da educação. A prioridade para o período 1975/79 foi dada à dimensão qualitativa da educação, como "passagem de uma situação em que a primeira dimensão do problema educacional no Brasil - a dimensão quantitativa - precisava ser atacada frontalmente e a prazo curto, para uma outra, em que a segunda dimensão - que incorpora reclamos qualitativos crescentes - deve ser enfrentada no seu âmago" *(Brasil, MEC, II PSEC, p. 31)*. Três eram os fundamentos básicos das prioridades contidas no II Plano: (a) educação como instrumento para o homem, quando ela se propõe a oferecer-lhe meios para a sua auto-afirmação e máxima realização como pessoa; (b) educação como fator principal de satisfação dos direitos humanos, individuais e sociais; (c) educação como instrumento para a formação de recursos humanos para o desenvolvimento. A partir desses fundamentos estabeleceram-se as estratégias de ação do Plano, seguindo quatro direções: a primeira, de caráter preventivo, relacionada ao enfrentamento de problemas extra-escolares que interferem no processo ensino-aprendizagem; a segunda direção é corretiva, no sentido de acertar o fluxo escolar, a defasagem idade/série e a diminuição do analfabetismo entre adolescentes e adultos, e a terceira direção, considerada de coerência, destinava-se a tornar viáveis as diretrizes anteriores, na medida em que permite articular melhor a ação dos diferentes níveis administrativos e dos sucessivos níveis de ensino. *(Cf. II PSEC, p. 32)*

Está evidente que o II Plano trazia inovações quanto aos fundamentos e estratégias e que, para isso, haveria que se dispor de infra-estrutura administrativo-funcional adequada à operacionalização das ações - programas e projetos. O que não ocorreu. O II Plano continuou a ser executado segundo os princípios administrativos do primeiro: excessivamente centralizado. Por isso, o Plano não se concretiza, não chega à escola, ficou apenas no formalismo documental do MEC. Aquelas proposições que procuravam evitar o predomínio do econômico; a confiança irrestrita nas médias nacionais; a inobservância das vocações e peculiaridades regionais, e o excesso de centralização das decisões permaneceram como proposições, porque, concretamente, esses aspectos não foram evitados. A política governamental para a educação continuou a ser um exercício autoritário e burocratizado do Governo Federal. Em última análise, o que se fez nesse período foi dar continuidade ao I PSEC, preparando recursos humanos para abastecer o mercado de trabalho que, nessa época, expandia-se como conseqüência do rápido processo de industrialização da região centro-sul do país.

Política Nacional Integrada da Educação: a partir da proposta do II PSEC, proclamado como de "forte conteúdo social", o MEC esquematiza uma política de educação destinada a adequar a escola brasileira de 1º e 2º graus a esse "conteúdo social" contido no Plano do governo para o período 1975/79. Essa política foi idealizada tendo, como característica básica, quatro tipos de atitudes:

- uma atitude prospectiva para identificar os reclamos da sociedade daí a cinco ou dez anos para que não se permita um planejamento obsoleto;

- uma atitude introspectiva, individualizadora do ponto de vista regional. Os indicadores nacionais e as médias não são suficientes para a prospecção, porque devem ser levadas em conta as vocações macro e microrregionais;

- definição de metas para estabelecer quantitativos "ótimos" em cada etapa do desenvolvimento do país e de suas regiões em função das necessidades sociais. A definição das metas deverá apoiar-se em certos indicadores econômicos e sociais, mas num país regionalmente diversificado, como o Brasil, tal comparação não pode

ser feita ao nível abstrato das médias nacionais, mas deve descer a um desdobramento destas a nível regional e até local. Tais metas deverão ser, evidentemente, flexíveis e ajustadas com freqüência a situações cambiantes;

- uma inspiração democrática onde o estudante seja o referencial de toda a concepção de uma política nacional integrada da educação, porque ele é, afinal, o sujeito desta política. Para tanto é fundamental a preocupação de evitar que o predomínio do econômico destrua ou atrofie os valores fundamentais do humanismo cristão, sobre os quais queremos construir a sociedade brasileira.

Para a implantação dessa política educacional foram fixadas também quatro linhas de ação: 1) ação preventiva; 2) ação maximizadora; 3) ação de coerência; 4) ação corretiva. Quando, entretanto, chegamos ao final da vigência do II PSEC e analisamos os resultados da Política Nacional Integrada, verificamos que esta também não foi efetivamente alcançada.

Em 1979, portanto, mais de quatro anos após o estabelecimento das quatro linhas básicas de ação, um outro documento do MEC, denominado *Reflexões sobre Fundamentos do Currículo*, faz indagações que demonstram que a ação maximizadora apresentou poucos resultados:

> "Precisamos, pois, saber, como se caracteriza esse corpo docente, qual o seu nível de qualificação, quais suas habilidades, qual sua motivação e sua capacidade (...), que chances teve o professor em atualizar-se, em acompanhar o desenvolvimento de novos métodos didáticos, em apropriar-se de novos conteúdos do conhecimento, que facilidade de reciclagem ele possui (...), qual a flexibilidade que as escolas lhe abrem para dar início a uma experiência didática nova, que apoio institucional e financeiro lhe é dado e quais os incentivos que poderiam ser utilizados.

Isso é sinal de que pouco dessa ação maximizadora, pelo menos no que se refere "ao preparo cada vez melhor do docente", foi conseguido realmente. Considerando ainda as declarações do então Secretário de Ensino de 1º e 2º graus do MEC, feitas em fevereiro de 1982, quanto à "falta de professores qualificados, falta de equipamentos nas escolas, de recursos (...)", a ponto de justificar a necessidade de tornar o ensino profissionalizante opcional e não obrigatório - o que oficialmente ocorreu em 18 de outubro de 1982, através da Lei nº 7044, que estabeleceu o objetivo do ensino de 1º e 2º graus de qualificação para o trabalho para preparação para o trabalho - conclui-se que não só a ação maximizadora, mas a de coerência e corretiva também naufragaram.

Plano Nacional de Pós-Graduação - PNPG: instituído em 1974 tinha como objetivo fundamental transformar as universidades em verdadeiros centros de atividades criativas permanentes, o que seria alcançado na medida em que o sistema de pós-graduação exercesse eficientemente suas funções formativas e praticasse um trabalho constante de investigação e análise em todos os campos e temas do conhecimento humano e da cultura brasileira. Segundo esses objetivos, estabeleceu-se um esquema de planejamento para ordenar a expansão da pós-graduação no Brasil, cuja orientação precípua era o atendimento das iniciativas de criação de cursos de mestrado e doutorado para a formação de docentes e pesquisadores nas áreas básicas do trabalho educacional/científico.

Por intermédio do planejamento firmado, a declaração de intenção do governo era fazer com que as universidades se concentrassem mais nas áreas de preparação de recursos humanos e produção científica. Nessas duas grandes áreas de atuação das universidades estariam: a educação, que transmite às demais áreas os conceitos e as práticas de organização do próprio trabalho educacional; as ciências exatas, as ciências naturais, biológicas e sociais, que constituem o repertório comum a todo o trabalho científico e ao preparo profissional da saúde, profissões sociais e agro-industriais.

A pós-graduação teve, nesta época, uma expressiva expansão quantitativa e, sem dúvida, concorreu para o avanço técnico/científico que vem ocorrendo paulatinamente. O que se pode questionar, todavia, é o sentido multivariado e polivalente a que a pós-graduação se propusera: "(...) um trabalho constante de investigação e análise em todos os campos e temas do conhecimento humano e da cultura brasileira".

Com o passar do tempo tem havido uma certa concentração nas áreas tecnológicas, em detrimento daquelas ligadas às humanidades. É inquestionável que a ênfase excessiva para as áreas tecnológicas das ciências exatas pode acarretar a formação de profissionais com excelentes características técnicas, mas com pouca sensibilidade intelectual para perceber o sentido social que está embutido em toda produção tecnológica. São os cientistas pragmáticos que desprezam tudo aquilo que escape ao controle dos instrumentos científicos; são os intelectuais que mais facilmente perdem o sentido social do trabalho; são, enfim, os brasileiros que se destacam por produzir bens e promover a economia.

Além desse desequilíbrio entre áreas, verifica-se também uma excessiva variação nos montantes de recursos financeiros alocados pelo governo aos programas ligados à ciência e à tecnologia, o que vem demonstrando a inexistência de uma política claramente definida para o setor. Os valores e a distribuição dos recursos obedecem a situações contingenciais, sem critérios consentâneos com a natureza que caracteriza as atividades de pesquisa e a produção científica de maneira geral.

A não-fixação de uma política consistente que estabeleça os rumos da ciência e tecnologia a médio prazo tem ocasionado profundas mudanças na importância relativa das agências de fomento à pesquisa. Evidentemente, essas variações provocam mudanças nas prioridades, e, com estas, grandes incertezas nos pesquisadores que não sabem até que ponto podem contar com o auxílio do governo em períodos futuros. Como geralmente as pesquisas se desdobram e se estendem no tempo, há sempre o receio de descontinuidade e paralisações das atividades. Só para se ter idéia das oscilações relativas à importância dos órgão de fomento, a FINEP, que em 1980 controlava 53% dos recursos através do FNDCT, chegou a cair a menos de 20% em 1985, enquanto que a CAPES, de 4,6% em 1980, cresceu progressivamente, chegando a controlar 19% em 1986. O CNPq também apresenta variações significativas, de 42% em 1980, chegou a controlar 60% dos recursos entre 1983 e 1985, caindo para 49% em 1986.

III PSECD: o Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto foi estruturado com base em seis estratégias de execução: 1) educação rural; 2) educação nas periferias urbanas; 3) desenvolvimento cultural; 4) valorização dos recursos humanos; 5) planejamento e modernização técnico-administrativa; 6) captação e alocação de recursos. A concepção fundamental dessas estratégias está presente no Plano que surgiu como a referência conceitual e operacional para uma nova dinâmica educacional:

> "(...) o esforço educacional faz parte de um esforço geral, não somente dentro da área social, mas também dentro da área econômica, porque não há solução satisfatória dos problemas, se não houver suficiente convergência entre as áreas sociais e as áreas econômicas. Pouco adianta preparar a mão-de-obra se a estrutura produtiva não estiver adequada às necessidades básicas da população majoritária e contiver suficiente tendência de criação de postos de trabalho acima dos níveis de estrita subsistência. Dentro do atual estilo de crescimento econômico que tem, entre seus traços característicos, presença ainda reduzida do setor industrial na economia e propensão pouco absorvedora de mão-de-obra em sua parte mais dinâmica, o impacto da profissionalização pode ser maior em favor dos empregadores do que em favor dos empregados."

Assim concebido, o III Plano trouxe em seu bojo uma reforma administrativa do MEC, - Decreto nº 85.843 de 25/03/81 - que destinava adequar a estrutura organizacional do Ministério às novas estratégias propostas. O objetivo da reforma era o de dotar o MEC de uma estrutura capaz de ajustar o Sistema Educacional dentro de uma sociedade democrática, através de procedimentos administrativos ágeis e descentralizados e do planejamento participativo, de tal forma que a educação se fizesse, cada vez mais, como instrumento da cultura e do desenvolvimento econômico e social, regional e local. Os pressupostos da reforma eram aqueles que indicavam a urgente necessidade de adequação administrativa. São eles:

- a impossibilidade de a máquina administrativa do MEC operacionalizar as novas diretrizes para a ação setorial, especialmente as que se referem às prioridades do III PSECD;

- os determinantes extra-educacionais, enquanto indicadores sócio-econômico-político-culturais dos diferentes estados ou regiões do país, não terem sido suficientemente considerados pelo MEC;

- O Sistema Educacional estava atuando como se fosse um sistema social autônomo, isolando-se, cada vez mais, dos demais setores da sociedade brasileira e desenvolvendo seus próprios padrões de qualidade de produtos educacionais;

- a cultura administrativo-organizacional do MEC já estava acomodada acriticamente em relação às diferentes orientações das políticas formuladas e com as descontinuidades administrativas do Ministério.

Na realidade, nem o Plano foi totalmente implantado, como também não foi efetivada a reforma administrativa em toda extensão a que se propusera. O Plano, elaborado sob a orientação vigente e voltado para a concepção de uma escola mais consentânea com as realidades regionais brasileiras, destoou da política governamental, que se mantinha inalterada quanto à forma de encarar a educação. O Ministro, que "não era Ministro, estava Ministro" - frase cunhada por ele próprio enquanto esperava a demissão - foi realmente demitido e o III PSECD transformado em mera referência teórica. Por sua vez, a reforma administrativa limitou-se a interceptar a estrutura organizacional e, como as demais, permaneceu na troca de organogramas sem, contudo, promover o processo de adequação administrativa como havia proposto inicialmente.

Quanto ao Programa de Ação Governamental - 1987/91 e o I Plano de Desenvolvimento da Nova República - 1986/89, as proposições repetem as anteriores e não abarcam a globalidade dos problema que causam o fracasso da escola. As referências para esses dois Planos são os baixos níveis de escolaridade no Brasil e os serviços oferecidos não corresponderem às reais necessidades da população. Disso resultam - relata o I Plano da Nova República - grandes dificuldades de acesso ao sistema escolar, queda na qualidade do ensino, pouca valorização dos profissionais que a ele se dedicam e contingente significativo de analfabetos. Além disso, foi considerado que o crescimento da demanda escolar, sem conseqüente melhoria da qualidade das ações educativas, reforça as disparidades regionais. É escasso o entrosamento da escola com a comunidade e reduzida a participação dos diferentes grupos populacionais na proposta de uma educação democrática, voltada para o desenvolvimento social e econômico do país. Enfim, representam conjuntos de proposições que pouco acrescentaram aos modelos até então em uso.

Ao se considerar o Plano Decenal verifica-se que ele surge a partir de um compromisso assumido pelo Brasil na *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, realizada na Tailândia, em 1990. Apesar de manter a mesma seqüência de propostas, desde o I PSEC, modificadas quanto à forma e à apresentação, o Plano Decenal traz três inovações importantes. A primeira delas refere-se ao seu caráter dinâmico, não apresentado como instrumento impositivo de implantação política. Ele "não é algo definitivo e acabado, que deva ser adotado pelas escolas do País inteiro, incondicionalmente, sem levar-se em consideração a realidade de cada escola. Ele indica as diretrizes da política educacional..." A segunda inovação está relacionada à sua vinculação com a escola que, por isso, assume uma posição de instituição-referência às propostas apresentadas. Assim, na parte referente ao roteiro-sugestão, - um componente do Plano - está explícito: "...chegou o momento de a escola discutir e adaptar o Plano Decenal à sua realidade, elaborando seu diagnóstico e delineando suas metas para os próximos dez anos. A terceira inovação importante que o Plano traz diz respeito ao seu processo de elaboração. Ao contrário dos demais, ele é fruto de discussões amplas com entidades da sociedade civil como: UNDIME, CONSED, CRUB, CNBB/MEB, CNI, OAB e outros. Se se tomar estas três variáveis inovadoras torna-se necessário acompanhar a implantação do Plano Decenal, vez que ele surge como um mecanismo político-institucional cuja consolidação ocorre no processo e não apenas na fase de elaboração. Então, pelo processo de implantação, poderemos constatar em que medida a natureza participativa e democrática do Plano revelar-se-á real e concreta ou, contrariamente, manter-se-á presa à inconsistência subjetiva do discurso.

5. Nota Final

Hoje deparamo-nos com uma situação peculiar, de um lado uma tendência histórica que nos leva a pensar num anacronismo sistemático cujas forças políticas parecem mantê-lo deliberadamente, vez que a sucessão de planos e ações governamentais não produzem processos autênticos de mudanças qualitativas na educação. Por outro lado, vige um plano - 1993/2003 - que propõe um rompimento com essa tendência, recompondo não apenas o aspecto conceitual do planejamento educacional, mas também, e sobretudo, sua processualística operacional.

Evidentemente é uma situação análoga às demais. A educação no Brasil não vai bem, mas um novo plano propõe mudanças que representam o início de uma nova condição político-econômica que viabilizará tais mudanças. Será, na realidade, uma nova repetição na história da educação brasileira? É a pergunta que paira inexorável. Respondê-la é tarefa difícil. De algo todavia temos certeza, apesar da inexorabilidade da pergunta: os trabalhadores em educação no Brasil não podem mais esperar por esta resposta. A eles cabe forçar o processo de mudança, seja via política ou via técnico/administrativa. Essa pressão ascendente, que já é uma realidade entre nós, deve ser intensificada e ampliada; as formas e métodos de exercê-la serão uma construção coletiva que ocorrerá no próprio processo de ação no cotidiano do trabalho educativo. Portanto, não há modelos estandardizados a serem repetidos, há, sim, criações conjuntas cuja característica principal é o seu ineditismo, até porque mudanças não são copiadas mas criadas a partir de uma dada realidade e condições sócio-políticas. Desta certeza poderemos, ao invés de esperar pelos resultados dos planos governamentais, produzi-los, modificá-los, atuando como elementos intervenientes de cuja participação o governo não poderá mais prescindir, desconsiderar ou afastar.

ABSTRACT

Educational planning, as part of a broader development plan, has not considered education as a governmental tool for human promotion and national awareness raising.

According to the analysis of the Setorial Education Plans, educational planning has bees used since the 70's, exclusively to adjust school to the quantitative demand and to cyclic Brazilian economic crises.

Education plans are repeatedly prepared as a government priority, but their goals and objectives remain the same plan after plan, term of government after term of government, demonstrating the lack of evaluation methods to enable concrete actions.

Moreover, this repetition justifies the continuing failure of school as a social institution, with community responsabilities to be accomplished.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. Departamento de Documentação. *Plano setorial de educação e cultura 1972/74.* Brasilia,D.F.:,1974.

_____., _____., _____.*Plano setorial de educação e cultura 1975/79.* Brasília, D.F., Departamento de Documentação, 1977.

_____., _____.*Plano setorial de educação e cultura e desporto 1980/85.*Brasília, D.F.,1980.

_____., Ministério da Educação e do Desporto.*Plano decenal de educação para todos 1993/2003.* Brasília,D.F.,1993.

_____. Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus. *Reflexões sobre fundamentos do currículo.* Brasília, D.F., 1979.

_____.Presidência da República. Secretaria de Planejamento. Coordenadoria de Comunicação Social. *I Plano de desenvolvimento da Nova República* - 1986/89.Brasília,D.F.,1986.261p.

_____. _____. Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. *Programa de ação governamental-1987/91.* Brasília,D.F.,1987.

CONSELHO NACIONAL PÓS-GRADUAÇÃO. *Plano nacional de pós-graduação.* 2.ed. Brasília,D.F., 1977.

FREITAG, Bárbara. *Escola, estado e sociedade.* São Paulo: Cortez & Moraes, 1979. 142p. (Coleção universitária)

PASQUALI, Mário. *Jornal de Brasília,* Brasília, D. F., 01 ago. 1982.