

Planejamento educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas

Educational planning and technocracy in the contemporaneous educational politics

Eliza Bartolozzi Ferreira

Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais e Secretária-adjunta da ANPEd.
E-mail: eliza.bartolozzi@gmail.com

Resumo

As reflexões desenvolvidas neste texto fazem parte da pesquisa em andamento vinculada ao projeto financiado pelo CNPq e pela FAPES "Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR". Este texto objetiva analisar o planejamento educacional do governo Lula denominado Plano de Desenvolvimento da Educação e o Planejamento de Ações Articuladas sob o argumento central de que o caráter tecnocrático, presente nos governos anteriores, permanece e é dominante. A aplicação do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos municípios trouxe uma nova estratégia de ação político-pedagógica até então não vivenciada pela totalidade do sistema, mas o seu caráter tecnocrático limita a capacidade do planejamento de provocar uma melhoria na organização do sistema educacional brasileiro.

Palavras-chave

Planejamento educacional. Tecnocracia. PAR.

Abstract

The reflections developed in this paper are part of this ongoing research linked to the Project financed by CNPq and by FAPES "Management of the educational politics in Brazil and their mechanisms of centralization and decentralization: PAR challenge". The goal of the text is analyze the educational planning of the Lula government named Plan of the Education Development and the Plan of Articulated Actions under the main discussion that the technocratic character, present in the previous government, still remains and it is dominant. The application of PAR in the districts brought a new political-pedagogical action strategy that has not been experienced yet by the totality of the system; however its technocratic character limits the planning capacity of provoking an improvement in the organization of the Brazilian educational system.

Key words

Educational planning. Technocracy. PAR.

Introdução

A educação brasileira, no final do século XX, passou por profundas transformações orientadas por uma agenda internacional fincada em um conjunto de reformas que deveria programar a execução das políticas educativas para os entes federados e setores privados da sociedade. As reformas políticas e econômicas implantadas permitiram entender o Estado não mais como o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social. “Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, 1995, p. 17). Outra estratégia das reformas foi a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Esse processo é chamado de publicização e representou uma novidade da reforma que atingiu diretamente as políticas sociais.

Outra forma de parceria instalada foi a descentralização vertical para os níveis estadual e municipal das funções executivas no campo da prestação de serviços e de infra-estrutura. Acreditava-se que assim seria reforçada a governança (capacidade financeira e administrativa de governar), pois ocorreria a transição de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.

A proposta era o Estado estabelecer parcerias com a sociedade para execução dos serviços, mantendo-se como regulador e provedor. Desenvolveu-se uma causalidade rigorosa entre descentralização e democracia: só seriam democráticos os entes e espaços descentralizados, isto é, capacitados para assumir encargos antes desenvolvidos centralmente. Portanto tal ideia trouxe consigo uma recuperação das concepções de participação, cidadania e sociedade civil.

Todavia, no início do processo de reformas do Estado, a descentralização das atividades sociais e econômicas foram implantadas sem uma articulação planejada entre as diversas instâncias, mesmo porque a hegemonia neoliberal parte do princípio de que o mercado por si mesmo é capaz de alinhar os diversos interesses. Dessa forma, o planejamento foi realizado por força constitucional, concebido sob um enfoque normativo e economicista. Não conseguiram superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental, herdada dos militares e seus tecnocratas. Ignorou-se a nova e muito mais complexa realidade política, social, cultural e econômica. Nos planejamentos realizados ao longo da década de 1990, não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e as práticas de planejamento público moderno, que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em uma perspectiva estratégica.

A década de 1990 simbolizou uma mudança nos padrões modernos do capital que busca a recuperação de suas crises intermitentes. O Estado entra em crise porque a economia (o mercado) entrou antes. Tanto em sua versão neoclássica quanto em sua versão regulacionista, o Estado organiza o *modus operandi* do capital. De um lado, quando é avisado para não intervir nas relações mercantis, ele cumpre, contraditoriamente, uma função do capital em estimular a concorrência e a competitividade dos sujeitos e das empresas.

A premissa norteadora do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso foi assentada na crença de que a modernidade seria alcançada mediante o aprofundamento dos elos internacionais. Sua proposta tratou de estabilizar a economia para alcançar uma modernização no padrão de consumo e lograr competitividade internacional adequada para a indústria aqui localizada. Para tanto, promoveu-se uma intensa privatização das empresas públicas deficitárias e das rentáveis (a Cia. Vale do Rio Doce é um exemplo); centrou-se no ajuste fiscal, na redução do tamanho do Estado e dos benefícios da previdência. Enfim, o governo Fernando Henrique Cardoso conseguiu aprofundar a inserção subordinada da economia ao capital internacional.

Foi tomada uma série de medidas cuja consistência demonstrava a tentativa do governo de redefinir completamente a modernização historicamente desenvolvida no País. A meta do então presidente Fernando Henrique Cardoso foi preparar o Brasil para o século XXI, como afirmara

inúmeras vezes em seus discursos. O cenário futuro previsto por aquele governo se enquadrou no marco da globalização, em acordo com as orientações coordenadas pelos organismos multilaterais, que buscavam conjugar as ações dos grandes grupos econômicos entre si, a fim de controlar o desenvolvimento do capital dentro de uma estrutura não mais rigorosamente organizada ou jurídica como é a figura do Estado.

O governo Lula (2003-2010) buscou conciliar a herança recebida das reformas e a nova configuração do Estado brasileiro com uma inclinação mais determinada na condução política para minorar os efeitos sociais causados pela onda neoliberal. Por essa via, adotou uma política social mais robusta e recuperou o planejamento educacional de forma mais organizada entre os entes federativos. Este texto objetiva analisar o planejamento iniciado no governo Lula denominado Plano de Desenvolvimento da Educação e o Planejamento de Ações Articuladas sob o argumento central de que o caráter tecnocrático permanece e é dominante, o que limita a capacidade do planejamento de provocar uma melhoria na organização do sistema educacional brasileiro.

1 Tecnocracia e planejamento no Brasil

O sistema político-econômico brasileiro manifestou-se, ao longo da história republicana, por meio de duas tendências: uma crescente participação estatal na economia e uma política econômica

planificada. Em estudo datado de 1962, ao descrever o papel do Estado na economia subdesenvolvida, Furtado (1979) destaca que o planejamento é indispensável para o Estado dirigir o processo de desenvolvimento. “Para que o Estado possa entrar no momento devido e sair na ocasião oportuna, deve armar-se de uma visão de conjunto do processo econômico” (FURTADO, 1999, p. 373).

A “tecnoestrutura estatal” foi se constituindo nesse cenário analisado por Ianni (1991) como uma estrutura de poder largamente apoiada em novas organizações burocráticas, dispondo dos recursos específicos de um certo tipo de pensamento técnico-científico. Com isso, conseguiu elaborar uma compreensão mais completa da realidade nacional, para focalizar os problemas segundo perspectivas de curto, médio e longo prazos. Para o sociólogo, o conceito de tecnoestrutura engloba o de tecnocracia, porque a noção de tecnocracia envolve o conjunto de técnicos que exercem as principais atividades no processo de elaboração, execução e controle do plano. Já a noção de tecnoestrutura engloba tanto os técnicos como os órgãos e os próprios meios necessários à elaboração, execução e controle da política econômica do governo.

[...] a noção da tecnoestrutura estatal envolve os seguintes elementos e relações: a) o encadeamento entre a tecnocracia e os órgãos de planejamento; b) a utilização crescente de certas modalidades do pensamento técnico-científico; c) o fortalecimento do Poder Executivo, em detrimento

do Poder Legislativo e dos princípios da ‘democracia representativa’; e d) o sistemático encadeamento recíproco das relações de dominação (política) e apropriação (econômicas). (IANNI, 1991, p. 315-316).

Atesta-se, assim, que o Estado controla as determinações essenciais do tipo de sistema socioeconômico capitalista, por meio das exigências de coleta de informações, análise de problemas, formulação, controle e avaliação de projetos e planos, atendidos com a incorporação de técnicos no aparato do Poder Executivo.

Em trabalho publicado em 1977, Bresser Pereira se propõe a analisar o subdesenvolvimento industrializado. Para isso, destaca a emergência do que ele chama de uma nova classe social – a tecnoburocracia – que pode também ser chamada de burocracia, tecnocracia, tecnoestrutura, revolução dos gerentes, profissionalização das empresas, o despontar de uma sociedade pós-industrial, “não importa o nome que se dê ao fenômeno – tem sido utilizada por muitos analistas como uma forma de legitimar o sistema capitalista monopolista de Estado, vigente nos países industrializados” (BRESSER PEREIRA, 1977, p. 20).

O modelo de subdesenvolvimento industrializado é definido pela existência de um setor capitalista competitivo ou tradicional e outro monopolista ou moderno, pela divisão da sociedade em três classes – burguesia, tecnoburocracia e trabalhadores – que recebem respectivamente lucros, ordenados e salários. Com o crescimento do Estado e das grandes empresas privadas, vai surgindo nos países uma nova

classe de tecnoburocratas, que passa a se apropriar do excedente econômico por meio de ordenados crescentes.

O Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente forma-se na segunda metade deste século nos países latino-americanos que passaram por um processo capitalista de industrialização substitutiva de importações e corresponde, no plano econômico, ao modelo de subdesenvolvimento industrializado. É o produto de uma nova coalizão política das classes sociais, da qual participam a burguesia local, agora unificada, e a nova classe tecnoburocrática em ascensão. (BRESSER PEREIRA, 1977, p. 91).

Pode-se depreender da análise de Bresser Pereira que a tecnoburocratização do Estado é fruto da pressão social pelo desenvolvimento. Essa pressão, conhecida pelos economistas por “efeito de demonstração”, é representada pela necessidade da população periférica de alcançar os níveis de consumo dos países centrais, na medida em que os meios de comunicação colocam essas populações em contato com os países adiantados. Bresser Pereira entende que essa explicação sobre a pressão universal pelo desenvolvimento não corresponde à realidade, porque os responsáveis pela pressão social foram não as populações marginais dos países subdesenvolvidos, mas as classes burguesa e a tecnoburocrática, que realmente entraram em contato com os países centrais.

O Estado, considerado por Bresser Pereira como uma estrutura jurídica e organizacional que se sobrepõe à sociedade e dela faz parte, foi considerado o instrumento adequado para a política de-

envolvimentista, cuja prova estava documentada, via experiência de planejamento estatal soviética e na teoria de Keynes, no sistema capitalista. Assim, o autor indica que a legitimação do poder autoritário que caracteriza o modelo de subdesenvolvimento industrializado é o desenvolvimento econômico. Portanto houve uma pressão da tecnoburocracia, como classe, por um maior desenvolvimento que lhe permitisse a apropriação de uma parte crescente do excedente e a reprodução dos padrões de consumo dos países centrais.

O Estado Tecnoburocrático-capitalista dependente estudado por Bresser Pereira caracteriza sua ação econômica não apenas pelo desenvolvimentismo e por estar a serviço da acumulação capitalista, mas também por ser um Estado planejador. “A crença na superioridade do planejamento é inerente ao próprio ser do tecnoburocrata” (BRESSER PEREIRA, 1977, p. 114). Entretanto, argumenta o autor, o planejamento não é necessariamente eficiente; é uma série de tentativas e erros. Apesar do imenso poder do Estado de implantar um efetivo sistema de planejamento, seu poder é reduzido em face do sistema de mercado. “No quadro de uma formação social ainda predominantemente capitalista, o planejamento é mais uma ilusão tecnoburocrática do que uma realidade” (BRESSER PEREIRA, 1977, p. 116). Contudo é uma forma de a tecnoburocracia estatal aumentar o seu poder no seio do Estado, por meio de uma rede extensa e intrincada de planos e planejadores.

O modelo teórico de J. M. Keynes deu um tratamento sistemático ao planejam-

to estatal como tentativa de equilibrar o sistema capitalista. Logo após a Segunda Guerra Mundial, surgiram as primeiras propostas de planejamento econômico, mas foram recebidas com desconfiança por parte da burguesia devido ao exemplo soviético. Após cerca de vinte anos, o planejamento começou a se consolidar pelas mãos da tecnoburocracia. São geralmente objetivos do planejamento, de acordo com Bresser Pereira: (a) aumentar a poupança privada através de estímulo ao mercado de capitais; (b) dirigir a acumulação de capitais, seja para setores considerados prioritários, seja para regiões consideradas subdesenvolvidas; e (c) estimular exportações. O autor admite que, para alcançar tais objetivos, o Estado concedeu subsídios aos setores mais dinâmicos da burguesia local e multinacional. E, assim, a burguesia recebeu de braços abertos o sistema de planejamento.

Ianni (1991) explica que as condições técnicas para a formulação do plano e a efetivação de uma política econômica planificada, no Brasil, já estavam preparadas desde o início da década de 1950, visto que o poder público havia incorporado os elementos essenciais da técnica de planejamento entre os grupos econômicos e políticos. “Pouco a pouco, planejamento e desenvolvimento econômico passaram a ser conceitos associados, tanto para governantes, empresários e técnicos como para boa parte da opinião pública” (IANNI, 1991, p. 156). Difundia-se a concepção de que o planejamento era uma técnica neutra, e sua execução no País contava com o apoio estrangeiro (EUA). O planejamento

consiste numa forma de controle social que converge na fase pós-concorrencial no sistema capitalista e se constitui como prática no sistema socialista, tendo o seu auge no período conhecido como Guerra Fria.

Uma vasta literatura trata dos estudos sobre o sistema socialista e do controle centralizado estabelecido com o planejamento – critério central do socialismo. A receita soviética de desenvolvimento econômico – planejamento econômico estatal centralizado, voltado para a construção ultrarrápida das indústrias básicas, e infraestrutura essencial a uma sociedade industrial moderna – era um apelo para atrair os países capitalistas. Todas as economias de guerra, mesmo em países capitalistas, envolvem planejamento e controle pelo Estado (HOBSBAWM, 1995). Em uma rápida pincelada, pois foge ao escopo deste texto, o planejamento socialista foi introduzido por Lênin, em 1921, com a Nova Política Econômica, que resgatou o mercado e fez recuar a Revolução Russa de um Comunismo de Guerra para o Capitalismo de Estado¹. A instauração do “socialismo real” nos países do Leste Europeu caminhou estreitamente ligada à emergência de uma nova classe social dominante – a burocracia – que englobava os membros do aparelho do Estado, os militares e os dirigentes da produção e da economia. Mézáros (2002) afirma que os países socialistas, embora tivessem uma configuração pós-capitalista, foram

¹ Expressão de Lênin.

incapazes de romper com o sistema de sociometabolismo do capital².

No contexto de profundas transformações como as que ocorreram no final do século XX, as ideias de Bresser Pereira também foram reestruturadas. O surgimento da tecnoburocracia, por exemplo, era equivalente a uma revolução dos gerentes, cuja função era legitimar o sistema capitalista monopolista. Quando se tornou ministro do governo de Fernando Henrique Cardoso e implantou a reforma do Estado, sua crítica foi pautada no Estado burocrático e na defesa de um Estado gerencial, caracterizado por ele como um Estado moderno, eficiente e democrático. Em artigo datado de 2005, Bresser Pereira mantém a mesma classificação de classes utilizada na década de 1970, ou seja, a classe capitalista, a classe média profissional e a classe trabalhadora. Todavia, ao se referir às transformações ocorridas no final do século XX, o autor denomina a nova forma que o capitalismo assumiu de capitalismo do conhecimento, ou capitalismo dos técnicos, ou capitalismo organizacional, caracterizado pela complexidade da organização do Estado, haja vista a criação de agências reguladoras e executivas autônomas e o aparecimento

da reforma da gestão pública depois dos anos de 1980. Ao mesmo tempo, Bresser Pereira afirma que isso só foi possível devido ao florescimento de um ambiente democrático.

No capitalismo do conhecimento, técnicos de todos os tipos conquistaram poder e influência, mas o aparecimento da democracia impôs limites a seu poder discricionário. A revolução democrática envolveu a autonomia da política em relação à economia, e do poder político em relação ao controle do fator estratégico de produção. Os interesses econômicos e a propriedade do capital e do conhecimento continuam a desempenhar um importante papel político, no entanto a relativa autonomia da esfera política é um fato novo e auspicioso. Sugere que os desenvolvimentos econômico e político são fenômenos complementares, mas cada vez mais independentes. (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2005, p. 134).

A tese da autonomia da política em relação à economia, citada por Bresser Pereira, necessita ser estudada e explicitada em sua materialidade histórica. Isto é, o contexto de que trata o autor não é aquele dos meios de produção organizados, das condições sociais e de propriedade coletiva, mas do mercado. Trazendo a reflexão de Jameson (2002), esse é o contexto onde a política simplesmente significa cuidar e alimentar o mercado. Portanto não tem sentido uma independência da economia e da política, pois a economia não é apenas produção de bens materiais, é ao mesmo tempo produção das relações sociais

² Para Mészáros (2002), o capital antecede ao capitalismo e é a ele também posterior; o capitalismo é uma das formas possíveis da realização do capital, uma de suas variantes históricas. Portanto capital e capitalismo são fenômenos distintos, e a Revolução Russa implantou o socialismo, mas não superou o sistema de sociometabolismo do capital, isto é, o complexo caracterizado pela divisão hierárquica do trabalho, que subordina funções vitais ao capital.

(KOSIK, 1995). Assim, a independência da política da economia é mais uma figuração distorcida da realidade que pretende traduzir a vulgata do distanciamento que o Estado deve ter do mercado e cuja organização deve ser estruturada com fins de promover o mercado. Para tanto, a formalização da democracia é uma providência eficiente, pois deixa ao Estado uma aparente autonomia. Tal afirmativa não exclui a possibilidade dessa autonomia, apenas quer lembrar a dupla condição do Estado: de reprodução do capital e de produção de novas relações sociais.

A tese da tecnocracia, analisada por Offe (1985), situa a década de 1960 na Alemanha como o palco de acaloradas discussões em torno do tema “tecnocracia”, considerada como uma estrutura administrativa autoritária “pós-pluralista” do sistema político de sociedades capitalistas avançadas. Offe utiliza o conceito introduzido por Schelsky, que caracteriza a tecnocracia por dois elementos: (a) pela abrangente competência do Estado em solucionar todos os problemas sociais parciais e em mediatizar conflitos sociais, e (b) pela perda do direito democrático de participação. As críticas existentes a essas formulações de Schelsky argumentaram que, por trás dessas determinações objetivas, era possível identificar a força dos interesses econômicos dominantes e de seus órgãos políticos de transmissão. Em relação ao processo de “desdemocratização e despolitização”, reforçado pela tese da tecnocracia, o argumento centrou-se nos termos do retrocesso e esvaziamento funcional das instituições democráticas. A

posição de Bobbio (1986) é semelhante quando afirma que “tecnocracia e democracia são antitéticas” (BOBBIO, 1986, p. 34).

O raciocínio de Offe (1985), caracterizado por aquilo que ele chama de “dilema político da tecnocracia”, assenta-se na premissa de que o processo de desenvolvimento da tecnocracia não permite que cumpra sempre com as mesmas funções: reprimir conflitos e contradições sociais e, assim, desproblematizar a evolução histórica das sociedades capitalistas avançadas na distribuição de poder. De acordo com Offe, quando as estruturas tecnocráticas se estabelecem, por mais bem-sucedidas que sejam, elas criam novas e não menos problemáticas situações de risco.

O princípio da dominação concernente à tese da tecnocracia pressupõe, como toda dominação, a aceitação da ordem dominante, ou mais, um consenso mínimo sobre a legitimidade do poder. Offe (1985) apresenta uma corrente de pensamento crítico sobre o poder e legitimação, cuja própria legitimação se torna uma função dos meios disponíveis de poder. A hipótese que pode confirmar essa ideia é que todas as resistências que possam retirar o consenso são enfraquecidas pelo emprego de técnicas formadoras de consenso, por meio do sistema político de sociedades industriais junto com os meios de comunicação. Já a tese da tecnocracia rejeita qualquer abordagem nesse sentido, pois acredita que a técnica não precisa de nenhuma legitimidade, simplesmente porque ela funciona. A legitimação, para os tecnocratas, é uma categoria a-histórica e sem função.

As evidências históricas mostram que a categoria da legitimação pública, por mais reduzida que possa ser, é ainda muito relevante, principalmente, alerta Offe (1985), após a expansão do aparelho estatal no capitalismo avançado, em que a dinâmica de desenvolvimento tornou-se regulada por meio do planejamento e exige com frequência a aprovação pública. Em síntese, a preocupação de Offe é mostrar que os sistemas tecnocráticos têm um dilema político, isto é, estarão sempre ameaçados pela diluição de sua legitimidade e pela indisciplina política da população. E as formas de manifestação desses fenômenos podem se dar por meio de instituições programadas para conter a disciplina participativa, mas podem ser ineficientes ou podem gerar uma real politização da sociedade. “O caminho entre a apatia ‘demasiadamente grande’ e o envolvimento ‘demasiadamente forte’ entre as alternativas da submotivação e da supermotivação políticas (igualmente disfuncionais), parece ser tão estreito que não pode ser percorrido com segurança” (OFFE, 1985, p. 83).

Segundo análise de Carnoy (2004), Offe considera que, no capitalismo adiantado, o Estado está muito intimamente envolvido no processo de acumulação e que a acumulação privada torna-se uma função da atividade burocrática do Estado e do conflito político organizado. Essa posição teórica traz como contrapartida a dificuldade do Estado em manter o equilíbrio entre a acumulação e a legitimidade devido ao modo de operação burocrático, que, do ponto de vista de Offe, é ineficiente

e ineficaz. O poder da tecnocracia, que inibe a democratização das estruturas político-administrativas, vive em constante tensão, uma vez que as contradições e os riscos de instabilidade são constantes e exigem esforços crescentes para manter o consenso.

A classe dos tecnoburocratas teve sua mais relevante análise a partir do ponto de vista de Bernardo (1987), que entende o capitalismo como um sistema que articula três classes: a burguesia, os gestores e os proletários. Entretanto o autor situa a existência dessa organização desde os primórdios do sistema capitalista; são a burguesia e os gestores as classes que constituem o capitalismo. Os gestores são o “elemento de continuidade social entre os capitalistas, sendo eles a classe capitalista que se reforça com o desenvolvimento do modo de produção” (BERNARDO, 1987, p. 69). O seu poder decorre não da propriedade jurídica dos meios de produção (embora possam detê-la), mas fundamentalmente do “controle” que possuem dos meios de produção e dos mecanismos que coordenam o processo econômico com um todo. Os gestores são o segmento das classes capitalistas em ascensão e o principal agente de sua reestruturação atual.

A classe dos gestores define-se, em resumo, pela unificação dos processos econômicos, o internacionalismo, a fusão do político e do econômico, a planificação, o caráter coletivo da propriedade. (BERNARDO, 1987, p. 118).

Não obstante as diferenças teóricas entre os autores citados, o planejamento é uma prática inerente ao Estado tecno-

crático. Foi no período da Segunda Guerra Mundial que a prática de planejamento estatal passou a ser incorporada no Brasil, e foi o Plano de Metas (1956-1961) a primeira experiência de planejamento governamental posta em prática efetivamente no Brasil. Para sua gestão, o Estado constituiu grupos executivos formados por representantes dos setores público e privado para desenhar e acompanhar a implementação das metas setoriais do Plano. Constituiu, assim, uma espécie de burocracia paralela, mas enxuta e impermeável às pressões da política populista e clientelista, que caracterizavam os traços fundamentais de funcionamento do sistema político democrático brasileiro. O aprofundamento das relações entre o Estado e a economia, no governo JK, acelerou o desenvolvimento econômico do País e impulsionou o setor privado nacional e estrangeiro (IANNI, 1991).

Ianni (1991) relaciona a prática de planejamento do Estado brasileiro, após 1930, com a crescente importância que esse mesmo Estado vai adquirindo na economia, o que gerou exigências de coletas de informações, sistematização de dados etc. Isto é, o processo de planejamento implicou na formação de grupos sociais novos, como os tecnocratas. Ainda mais, o planejamento econômico brasileiro nem sempre foi política deliberada de desenvolvimento. Às vezes ela foi apenas, ou principalmente, política de estabilização. Portanto, nem sempre o crescimento da renda nacional foi resultado de política econômica governamental, planejada ou não. Ao contrário, em diversas ocasiões, o

crescimento da economia não foi senão o resultado de decisões, investimentos e condições de mercado, funcionando sem qualquer direção governamental.

Como afirma Lafer (2001), a partir da década de 1940 foram várias as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. Mas o que se pode dizer é que, até 1956, foram mais propostas como é o caso do relatório Simonsen (1944-1945); mais diagnósticos como é o caso da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953); mais esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário como é o caso do Plano Salte (1948); mais medidas puramente setoriais como é o caso do petróleo ou do café, do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito.

O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente, pois o plano de metas, pela complexidade de suas formulações – quando comparado com essas tentativas anteriores – e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil (LAFER, 2001, p. 30).

A prática de planejamento, segundo Lafer, tornou-se relevante como mecanismo de solução do dilema surgido com a ampliação da participação política da sociedade. Mas esse dilema analisado isoladamente não esgota a problemática, pois a ampliação da participação, não

tendo sido institucionalizada, gerava informações difusas e apenas servia para fixar objetivos amplos, mas incapaz, por si só, de converter-se em programa de ação administrativa. A partir dessa problemática, o governo JK convocou uma equipe de técnicos, chefiada por Lucas Lopes, que havia participado das tentativas anteriores de planejamento. Tais técnicos foram responsáveis em “traduzir em programas de desenvolvimento econômico o imperativo político de aumentar o nível de vida da população” (LAFER, 2001, p. 35) e, nesse sentido, reformularam e desenvolveram uma série de conceitos administrativos que foram utilizados de forma conjunta, como até então não experimentado na história brasileira. Como conclusão do trabalho de Lafer, o autor afirma que o Plano de Metas foi um caso bem-sucedido na formulação e implementação de planejamento e sugere que os problemas por ele causados aos governos posteriores resultaram justamente do seu sucesso. Pois, com o esgotamento do modelo de substituição de importações ocorrido no período JK, foram também esgotadas as “virtudes” da administração pública brasileira.

A partir desse marco histórico, a análise do planejamento no Brasil precisa condicioná-lo às condições políticas subjacentes que, nesse período, apresentaram um movimento pendular de uma intensa participação estatal, tanto na esfera da coordenação geral quanto na produção, e de instabilidade quanto à noção do grau de intervenção apropriado às condições do país. Por outro lado, como ressalta Kon

(2005), o planejamento deve ser entendido como um processo contínuo, que envolve desde a elaboração de um plano até sua implementação, controle e ajustamentos.

Nesse sentido, a consecução dos objetivos formulados está diretamente relacionada à verificação não apenas da consistência global do plano, mas também da capacidade de execução efetiva das políticas públicas previstas, sem desvios consideráveis dos objetivos iniciais. O que se observou, na maior parte dos planos postos em prática, foi a incapacidade da continuação do processo em toda a sua trajetória, muitas vezes devido às dificuldades técnicas, como falta de qualificação dos recursos humanos, insuficiência de infraestrutura e mesmo de controle efetivo, que sobrepujaram a insuficiência de recursos financeiros ou a instabilidade política crônica (KON, 2005, p. 37).

2 O Plano Nacional de Educação e o Plano de Ações Articuladas: a retomada do planejamento educacional

O Ministério da Educação (MEC), no ano de 2007, criou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que se caracteriza por um conjunto de programas que visam dar organicidade ao sistema nacional de educação, mobilizando toda a sociedade em prol da melhoria da qualidade da educação. De acordo com o documento oficial (MEC, 2007), o PDE é um plano executivo, constituído por programas divididos em quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Dentre

as ações do PDE, está a proposta de estabelecimento de parcerias para a melhoria de toda rede pública de ensino no país, por meio de apoio técnico e/ou financeiro do MEC aos municípios e estados com baixos índices de qualidade do ensino.

O PDE foi lançado oficialmente pelo Decreto n. 6.094 em 24 de abril de 2007, por intermédio do MEC, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino no país. Para o cumprimento deste plano, foi assinado um termo de adesão “Compromisso Todos pela Educação”, atualmente assinado pelos 26 estados, pelo Distrito Federal e pelos 5.563 municípios brasileiros. Nesse Compromisso, foram estabelecidas 28 diretrizes, traçadas como resultado de um conjunto de esforços do Governo Federal em colaboração com os Municípios, Distrito Federal, Estados, setor privado, famílias e comunidades, todos mobilizados em prol da melhoria da qualidade da educação básica. O Plano de Ações Articuladas (PAR) é um instrumento executivo do PDE, compreendido no artigo 9º do Decreto n. 6.094, Capítulo IV, seção II, como um conjunto de ações em que os Estados e municípios contam com apoio técnico de consultores do MEC para diagnóstico da situação educacional local com base no instrumento de campo elaborado pelo MEC, que visa ao cumprimento das metas do compromisso e a observância das suas diretrizes (SAVIANI, 2009; SOUSA, 2009; MEC, 2007).

Com o objetivo de identificar os problemas que afetam a qualidade da educação brasileira, o PDE promoveu uma alteração na avaliação nacional da educação básica com a criação da Prova

Brasil. A partir disso, o MEC buscou cruzar os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) em um único indicador de qualidade: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Segundo Sousa (2009, p. 8), essa alteração tem

[...] o objetivo maior de promover a responsabilização da comunidade escolar e da classe política com os resultados de aprendizagem dos alunos propiciando também a mobilização da sociedade em torno da educação.

Um dos princípios do PDE é a necessária articulação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios para a garantia do direito à educação no país. Portanto a colaboração entre os entes federativos é fundamental para a execução do PDE. Segundo o documento oficial, isso significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para executar os programas e ações.

A União passou, com o PDE, a assumir mais compromissos perante os estados, os municípios e o Distrito Federal, para, respeitando os princípios federativos, dar unidade ao desenvolvimento da educação e corrigir as distorções que geram desigualdades.

Esse princípio foi organizado via a adesão dos governos subnacionais por meio da assinatura ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e a responsabilidade no cumprimento de 28 diretrizes. Para a execução desse compromisso, os governos subnacionais adotaram

os planos de ações articuladas, os quais, segundo o MEC, substituem aos convênios temporários e à tradicional descontinuidade das políticas educacionais. O PAR se apresenta como uma proposta democrática, porque pressupõe a participação de gestores, educadores e comunidade na sua elaboração. O compromisso recebeu adesão de todos os 26 estados e do Distrito Federal. Em 2007, os municípios que firmaram convênios receberam R\$ 432,5 milhões da União (MEC, 2007).

O trabalho de diagnóstico e elaboração do PAR se deu inicialmente nos 1.827 municípios considerados prioritários (IDEB abaixo da média) contou inicialmente com a orientação de 40 consultores contratados via UNESCO. Um arranjo organizacional foi constituído por membros da Diretoria de Articulação e Apoio aos Sistemas da Educação Básica (DASI) da Secretaria de Educação Básica do MEC, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e por quarenta consultores que foram designados para o trabalho de campo. Posteriormente, diante da grande demanda de elaboração do PAR de todos os 27 estados e dos 5.563 municípios, o MEC firmou parceira com universidades federais para implantação do PAR nos municípios.

Considerações finais

As reflexões desenvolvidas neste texto fazem parte da pesquisa em andamento vinculada ao projeto financiado pelo CNPq e pela FAPES “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de

centralização e descentralização: o desafio do PAR”. Em nossas investigações, observamos que o instrumento do PAR apresenta limitações estruturais na sua execução em grande parte dos municípios amostrados. Muitas equipes do sistema municipal da educação, convocadas para elaborar o PAR, apresentaram dificuldades no diagnóstico de seus problemas, levando a perceber que a complexidade e abrangência das questões educacionais, dispostas no instrumento do PAR, dificultaram a identificação dos problemas. Geralmente, a divisão do trabalho presente no sistema e na escola fragmenta a formulação e a execução das ações planejadas. Ao mesmo tempo, as informações sobre o PAR ficam centradas na figura do dirigente da secretaria de educação, e a equipe local somente toma conhecimento sobre a política no momento de sua execução.

A aplicação do PAR nos municípios trouxe uma nova estratégia de ação até então não vivenciada pela totalidade do sistema. Ao mesmo tempo, a exiguidade do tempo colocada pelo FNDE para o cumprimento das ações, destacada pelos entrevistados, provocou uma reação automática de “cumprimento de uma obrigação” sem a devida avaliação da capacidade de atendimento de cada sistema e das reais condições de aplicabilidade do plano. Desse modo, a implantação do PAR deu-se, em muitos casos, por improviso, sem levar em conta a debilidade das condições locais. Pressionados pelo imediatismo da racionalidade técnica, os entes se viram limitados quanto à efetiva autonomia decisória e executiva, indispensáveis à descentrali-

zação e a formas mais democráticas de gestão (FERREIRA; FONSECA, 2011).

As análises desenvolvidas no âmbito desta pesquisa levam a constatar o forte controle exercido pelo FNDE nas ações de planejamento dos municípios, ditando o ritmo e as ações consideradas prioritárias pelo governo central. Mas, para além da

presença da tecnocracia no atual planejamento educacional brasileiro, o qual gera limites estruturais na sua execução, observamos a ausência de um projeto de desenvolvimento para este país que tenha a educação das crianças, jovens e adultos como um compromisso social.

Referências

BERNARDO, J. *Capital, sindicatos e gestores*. São Paulo: Vértice, 1987.

BRASIL. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

_____. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: MEC, 2007.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

BRESSER PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. Capitalismo dos técnicos e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 20, out. 2005, p. 133-148.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CARNOY, M. *Estado e teoria política*. 10. ed. Campinas: Papirus, 2004.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. In: *Perspectiva*, Florianópolis: Editora UFSC, 2011.

FURTADO, C. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

HOBBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

JAMESON, F. *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio*. 2. ed. São Paulo: Ática, 2002.

KON, A. *Políticas de emprego e bloqueios estruturais no mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: EITT-PUC, n. 5, 2005 (Texto para discussão). Disponível em: <<http://www.pucsp.br/pos/ecopol/admin/publicacoes/arquivos/textos/2005/TD0505.pdf>>.

KOSIK, K. *Dialética do concreto*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. Passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

MÈSZÀROS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.

OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SAVIANI, D. *Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC*. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SOUSA, B. J. R. de. *Os planos e a gestão da educação básica no Brasil – o PDE em análise*. *Cadernos Anpae*, Vitória, ES, n. 8, 2009. ISSN 1677-3802.

Recebido em agosto de 2012.

Aprovado para publicação em outubro de 2012.

