

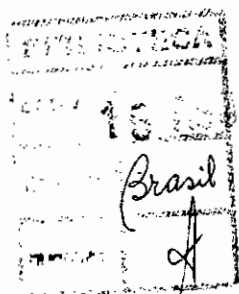
G-Foll
37.014.5



13036

320

Ministério de Cultura y Educación



15.10.1983

OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO *

Cláudio Cordeiro Neiva

* Este texto foi elaborado com a finalidade de subsidiar a participação do autor no Painel sobre Novos Desafios para o Planejamento da Educação, na Reunião Técnica de Diretores de Planejamento Educativo na América Latina.--

18394

CENTRO NACIONAL



Ministerio de Cultura y Educación

013036
SIN: G. 7011 37.0145
LIB 9

1.- Este documento, reflete a posição de seu autor - atualmente no exercício do cargo de Secretario de Articulação e Estudos de Planejamento da Secretaria Geral do Ministério da Educação e Cultura do Brasil - e não expresso, necessariamente, a posição do Ministério.

Os comentários nele registrados refletem, um certo desencanto com a experiência vivida, e, ao mesmo tempo, a profunda convicção de que é possível concretizar o sonho e a proposta do planejamento, desde que se possa aplicar a técnica a serviço de um desafio, qualquer que seja ele, de natureza eminentemente política.

2.- O desencanto decorre da constatação de que o processo de planejamento não está, por diversas razões, sistematizado. Falta - lhe ainda estrutura, linguagem e método; falta - lhe também organicidade e coerência interna e externa; falta - lhe clima adequado no qual possa vicejar; falta - lhe, sobretudo, sentido político.

Ao ouvinte ou leitor mais experiente não surpreenderão tais afirmativas. Elas refletem, na verdade, o mesmo grau de perplexidades e de dificuldades que vivem os países em processo de desenvolvimento econômico e de afirmação política - e nos quais a adoção e prática do planejamento como instrumento de ordenamento da ação governamental é um fato novo.

* No texto, toda a referência a planejamento está relacionado ao plano das atividades de governo - portanto, ao nível político e estratégico de decisões nacionais.

1. O documento que se segue (O Planejamento Educacional Hoje no Brasil) foi preparado com o único objetivo de descrever, de forma sumária, o quadro geral dentro do qual se desenvolve a atividade de planejamento educacional* no Brasil. O seu conteúdo deve, pois, ser considerado mais como um termo de referência do que como uma apreciação avaliativa da atividade em si.

Esta Apresentação, por outro lado, reflete a posição de seu autor - atualmente no exercício do cargo de Secretário de Articulação e Estudos de Planejamento da Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Cultura do Brasil.

Enquanto que a descrição sumária de como e com que propósitos se desenvolve a atividade de planejamento educacional reflete a prática de um processo tentativo de ordenamento, os comentários registrados nesta Apresentação refletem, por sua vez, um certo desencanto com a experiência vivida, e, ao mesmo tempo, a profunda convicção de que é possível concretizar o sonho e a proposta do planejamento, desde que se possa aplicar a técnica a serviço de um desafio, qualquer que seja ele, de natureza eminentemente política.

2. O desencanto decorre da constatação de que o processo de planejamento não está, por diversas razões, sistematizado. Falta-lhe ainda estrutura, linguagem e método; falta-lhe também organicidade e coerência interna e externa; falta-lhe clima adequado no qual possa vicejar; falta-lhe, sobretudo, sentido político.

Ao ouvinte ou leitor mais experiente não surpreenderão tais afirmativas. Elas refletem, na verdade, o mesmo grau de perplexidades e de dificuldades que vivem os países em processo de desenvolvimento econômico e de afirmação política - e nos quais a adoção e prática do planejamento como instrumento de ordenamento da ação governamental é um fato novo.

* No texto, toda a referência a planejamento está relacionado ao plano das atividades de governo - portanto, ao nível político e estratégico de decisões nacionais.

No Brasil, no campo social, a assimilação desse fato novo tem sido, inclusive, mais lenta e difícil. De um lado, prevalece ainda a concepção de um desenvolvimento sustentado sobre o esforço voltado para o crescimento econômico, conferindo à área social um papel extremamente residual, incompatível mesmo com os progressos que vêm sendo incorporados no campo do planejamento para o crescimento econômico, e reservando para o campo do planejamento social poucos recursos - em muitos casos até mesmo subtraindo dele parte daqueles até então disponíveis. De outro, observa-se que o ordenamento da rede de ensino, formal ou não, e dos recursos necessários para a prestação de serviços nesse campo foi duplamente afetada: tanto pela escassez de recursos financeiros para atender à demanda reprimida ou emergente, quanto pela intensa mobilidade das populações em direção aos polos, às expectativas ou aos benefícios daquele crescimento acelerado.

A oferta organizada de serviços educacionais não foi penalizada apenas nos seus aspectos infra-estruturais: ela foi agredida violentamente também na sua super-estrutura, a partir do momento em que a sua função foi atrelada às demandas do próprio processo de crescimento. A visão utilitarista de que foi presa desordenou, de certa forma, todo o arcabouço dentro do qual estavam organizados os meios de que se utilizava o sistema para desenvolver sua função-objetivo: novos currículos, novas habilidades, novos materiais de ensino; e, mais que isso, novos alunos a serem atendidos segundo novas expectativas. Tudo novo, enfim, a ser realizado dentro de uma estrutura velha - no sentido em que o tempo exigível para adaptação do professor e da escola era seguramente maior do que o que se lhes deu para que transformassem os processos e os instrumentos com os quais lidavam; e se transformassem a si próprios, também.

Não cabe discutir aqui se foi perversa ou não a opção pelo crescimento acelerado. Cabe apenas constatar que ela afetou terrivelmente o sistema e o processo educativo - e que o re-ordenamento necessário é tarefa para algumas gerações. E nós vivemos, ainda hoje, a primeira geração da crise do crescimento econômico.

Se algo resta ao planejador de hoje, certamente trata-se de buscar compreender a dimensão e o sentido dessa desestruturação, tendo em vista identificar, a partir daí, em que pontos a ação poderá ser mais eficaz - ou, então, em que pontos se deverá atuar para evitar o desastre.

Mais que isso, cabe ao planejador tentar visualizar a distância e a configuração do horizonte para o qual nos dirigimos, de forma a identificar novas concepções em matéria de desenvolvimento, tendo a educação como mediadora deste processo.

3. Nesse sentido, a primeira observação que faço é de que educação é algo que deve estar orientado para a prática e o desfrute da condição humana do homem. Precisa, portanto, alcançar a todos; mas precisa, sobretudo, alcançar a todos de forma igual e com um padrão de qualidade adequado. Não é outra, aliás, a mensagem contida no documento "The Paideia Proposal", que contém opiniões de educadores americanos sobre o ensino nos Estados Unidos:

" a promessa democrática de igualdade de oportunidades educacionais, quando meio cumprida, é pior do que a promessa quebrada. É um ideal traído". (1)

Nessa perspectiva, a democratização das oportunidades de educação não pode ser avaliada a partir da expansão da oferta de vagas; o crescimento físico do número de alunos matriculados não explica essa democratização; como não a explica a melhoria das taxas de escolarização. A democratização só poderá ser explicada se avaliada também pelo padrão de qualidade de ensino oferecido e pela eficácia dos mecanismos instalados para assegurar a todos a mesma possibilidade de desempenho - ou seja: a mesma condição de disputa pelo sucesso.

Qualquer nova concepção de educação terá que considerar o ajustamento dos sistemas de ensino a esta configuração, unica efetivamente democrática.

Se é preciso uma nova rede de escolas - mais extensa e mais versátil, de forma a atender a cada específica condição local -, é preciso também uma nova escola - comprometida com um ensino de qualidade, sim, mas comprometida também com o anseio de igualdade. Mas, acima de tudo, é preciso conceber-se um processo de educação mais amplo - tão amplo que abrigue não apenas as propostas de qualidade e de igualdade de oportunidades e possibilidades, mas ainda as propostas de liberdade.

4. Neste ponto, a segunda observação que faço: a educação não é um fim em si mesma, não se esgota nas medidas de quantidade e de qualidade - senão no sentido que pretende imprimir ao homem, segundo uma concepção de humanidade dele mesmo, e, ao mesmo tempo, do modelo e do estilo de sociedade que se quer construir.

Precisamos pensar na educação em termos que transcendam a simples transmissão do conhecimento do que já se passou, se fez, se criou ou se descobriu; ou a simples preparação para o fazer o que já fizemos, ou que então imaginamos deverá ser feito dentro dos limitados horizontes de tempo que conseguimos vislumbrar. Precisamos pensar a educação para além do trabalho ou do ócio, para além da paz ou da guerra, para além da simples sobrevivência ou enriquecimento material. Para além do poder de dispor. Para além da capacidade de acessar o poder de dispor.

Lembre-mo-nos de que muito provavelmente estamos vivendo o ápice do mais espetacular período de rápidas transformações a que a humanidade já assistiu. E mais: apenas as últimas duas ou três gerações participaram da fase mais intensa desse período. Poucas, muito poucas das concepções de valor que orientaram todo o desenvolvimento da humanidade sobreviveram a estes três últimos quartéis do século XX. E das que sobrevivem ainda, muitas submergirão à força de transformações que ainda estão se processando ou já estão emergindo. E não se entenda disso a afirmação de perdas, senão de ganhos de novos valores - grande parte dos quais apenas ainda não testados e avalizados para que possam ser aceitos e praticados. É o caso da concepção de novo status da mulher; é o caso da valorização do meio ambiente; e o das relações e direitos no espaço; e o do uso do que se nos ofe

recerá a engenharia genética; e o da ascensão da classe trabalhadora; o declínio das formas colonialistas tradicionais, substituídas por formas de colonialismo muito mais sofisticadas; a crescente interdependência na economia e política das nações; a perspectiva universalista que se nos oferece a informática e a velocidade crescente na circulação da informação; e os de tantos outros exemplos onde o limiar de novas concepções valorativas estão a exigir de nós e dos que virão depois de nós novas definições e aceitações.

Estamos de fato vivendo intensamente um tempo de opções. Mais que isso, estamos diante de um mundo de novas opções.

Ralph Darhendorf, em "A Nova Liberdade, faz a esse respeito uma candente e objetiva afirmação:

"O mundo está mudando. A sobrevivência da humanidade encontra-se ameaçada pela superpopulação, pelo desperdício de recursos, pelas armas voluntárias da guerra nuclear e pelas involuntárias da poluição. As forças da racionalidade esclarecida parecem ter-se voltado contra sua melhor meta. A justiça das instituições sociais do homem também está ameaçada pelo descontrolado poder das organizações e firmas e das burocracias; a igualdade abafante e a participação impotente. As forças da cidadania esclarecida, parecem ter-se voltado contra seu melhor propósito. E as soluções oferecidas por alguns para estes problemas tornam as coisas piores: o autoritarismo de uma pequena elite, que se supõe assegurar a sobrevivência com lei e ordem; o igualitarismo de uma maioria titânica para a qual a justiça chegou a significar que nenhum homem precisa ter ou fazer algo que seja diferente. O preço por estes erros é a liberdade, e é demasiado alto, porque só a liberdade dá significado à sobrevivência e à justiça". (2).

A liberdade de que falo é a que assegura as condições mínimas e básicas para o exercício de opções; não a condição restrita de indivíduos ou de grupos organizados de indivíduos, de empresas, institutos ou classes sociais - mas a condição que assegura que tais opções correspondam a escolhas de um público muito mais amplo, muito mais geral, muito mais consciente dos direitos e privilégios dessa condição e das repercussões de cada opção exercitada em seu nome e por sua consequência.

É a liberdade que se afirma na convicção de que cada opção é fruto de um processo de reflexão praticado sobre uma consciência social de valor, de um projeto de futuro de liberdade e de justiça, do anseio de uma nova ordem social.

5. A questão que se coloca então diante do planejador não é a da idealização e execução deste ou daquele projeto dentro do sistema educativo, mas o da idealização e execução do projeto que assegure ao sistema educativo capacidade para organizar-se e funcionar de modo a contribuir para a formação daquele público amplo e geral a que já fiz referência - apto ao exercício consciente de opções, e livre, portanto, para, outra vez, idealizar e refazer as condições necessárias para mantê-las permanentemente democráticas e justas.

A idéia de que cabe ao planejador planejar a educação, organizar o sistema educativo, ordenar os fatores que nele intervêm, estabelecer os padrões de desempenho ou de qualidade, fixar metas, atribuir prioridades às ações ou a determinados resultados, parece-me, quando menos, um tanto pretenciosa.

Creio eu que cabe ao planejador, isto sim, atuar a nível das facilidades que devam ser criadas para que o sistema adquira a configuração capaz de satisfazer àquelas premissas : quantidade e qualidade da oferta de serviços educacionais; eficácia dos mecanismos asseguradores de igualdade na disputa pelo acesso, permanência e desempenho no processo; sentido orientado para a criação de um público capaz para o consciente e livre exercício de opções.

Ora, a configuração de um sistema educativo que satisfaça a tais premissas depende de que haja um público capaz para optar segundo esta mesma ordem de consciência e liberdade - o que é, evidentemente, um paradoxo. E aí está, penso eu, o desafio que temos diante de nós; o grande desafio a ser enfrentado e superado; a condição sem a qual dificilmente se poderá reverter a situação residual conferida à área social dentro da concepção e do modelo de desenvolvimento sob os quais se encontram, principalmente, as sociedades em vias de desenvolvimento.

Houvesse disponível esse público, fossem plenas as condições sob as quais opções pudessem ser livre e democraticamente exercitadas, e certamente não estaríamos a discutir tão graves questões como as que nos preocupam.

Guardo comigo a idéia de que o nosso esforço - e, muitas vezes, o nosso vão esforço - de planejar e implementar o planejamento decorre do fato de que temos trabalhado no vácuo à falta de uma consciência social de importância e sentido da educação - consciência essa expressa não apenas por atributos de natureza meramente instrumental, mas sobretudo por conscientes concepções de valor e de correspondentes decisões que informem e que expliquem qual o projeto de desenvolvimento, compartilhadamente manifesto e aceito, que deve estar sendo implementado.

Mais escolas, mais professores, mais material e equipamento escolar, mais livros, mais e diferenciados e padronizados currículos, mais leis, normas e regulamentos, mais supervisão, mais controle, mais qualificação técnica dos projetos, mais e melhores métodos, mais produtividade - tudo isso resultando, na maior parte das vezes, em menos salários, menos autonomia pára os sistemas, para as escolas, para os diretores e para os professores, menos liberdade para os alunos -, nada disso resolverá a questão central do sentido da educação.

E não resolverá, por consequência, a eficácia do processo de planejamento e da própria educação, enquanto mediadores no seio da sociedade - o primeiro no que respeita ao ordenamento dos meios; a segunda no que respeita à capacitação dos homens para o democrático exercício de concepção e escolha de objeje

tivos, em função dos quais as decisões relativas ao uso dos meios possam ser, então e por fim, ordenadas e implementadas de forma eficiente.

Falsas concepções ou errôneas escolhas de objetivos levarão sempre, e inevitavelmente, a decisões tais que a prática do planejamento será apenas mais um exercício técnico; e de tal forma também ineficiente e ineficaz que acabará por fazer nascer e crescer, ao seu lado e em seu nome, toda uma burocracia de supervisão, de controle interno e externo e de avaliação - capaz de toldar, em pouco tempo, a visão do mais lúcido decisor.

6. Buscar romper esse círculo vicioso é, a meu ver, a proposta que tem diante de si o planejador.

Romper esse círculo é então, objetivamente, o desafio que o planejamento deverá, nos países em vias de desenvolvimento, superar até este final do século.

Consciente da complexidade e dos riscos de um empreendimento de tal ordem, ousaria reduzir a questão em três grandes linhas de esforços, convergentes e não excludentes.

A primeira grande linha é a que se refere à criação de uma consciência social de valor da educação.

Temo que tenhamos cometido, ao longo das últimas décadas, um imperdoável erro: o de ignorar que a educação é, acima e antes de tudo, uma questão afeta à família, e o de esquecer que ela é o agente, por excelência, para educar. Subtraímos dela ou nela não incutimos, em nome de uns tantos ou quantos vagos pressupostos, o intransferível poder de escolher a educação necessária e desejada.

Em nome das demandas de um processo de crescimento acelerado, em nome de antevistas ou constatadas mudanças na estrutura e composição do mercado de trabalho, em nome de teorias ou de planejamentos, abrigou-se à sombra do próprio gover-

no praticamente todas as escolhas - relegando-se a família à mera condição de passiva expectadora.

Urge recolocar o papel da família e da escola nas suas relações com o Estado e com o Governo. Este, enquanto inbuido da convicção de que é o principal, senão o único líder do processo de desenvolvimento, tenderá sempre à burocracia eficiente mas incapaz de compreender a substância política de cada problema. Analisando as relações entre o Governo e a Universidade, diz Demerval Trigueiro Mendes à respeito da força da tecnocracia governamental:

"Os tecnocratas não detêm a visão política... dos problemas. A sociedade fica comprimida por uma visão que exclui toda a sua densidade. O saber, ao mesmo tempo em que é convertido em poder, é reduzido a esquemas normativos a que faltam, no plano científico, consistência e universalidade"

(3)

Assim praticadas as escolhas, a vontade normativa tende a transformar-se em poder frenador - em vez de detonador, impulsionador ou facilitador de mudanças institucionais.

Dentro desse quadro - ou seja, inexistindo o público em geral de que falamos, estando ele indiferente ou afastado do poder de influir na tomada de decisões -, é preciso, quando menos, um esforço orientado para a redescoberta da escola e do professor.

Da mesma forma como tão rapidamente e de modo tão eficaz assistimos à criação de uma consciência social de valor com relação ao meio ambiente, será possível revitalizar o papel da escola e a função do professor no seio de cada grupo social. Só ele poderá rever o papel do professor e a função da escola, conceber de novo seus objetivos educacionais, redefinir que padrões de qualidade satisfarão aqueles objetivos e, finalmente, atribuir à sua administração e funcionamento os recursos efetivamente suficientes.

A segunda grande linha é a que se refere à revisão dos mecanismos de atribuição de recursos às diferentes esferas de governo e aos diferentes institutos sociais de educação.

O modelo de desenvolvimento suportado sobre o crescimento econômico acelerado é, por natureza, centralizador de poder, e, é claro, de recursos para o exercício desse poder. A deflagração do processo assim o exige; de um lado, porque torna-se necessário um ordenamento orientado de fora para dentro e de cima para baixo, forçosamente de caráter autoritário; de outro, porque torna-se necessário a rápida canalização de grandes volumes de recursos para sustentação de grandes projetos.

O ônus dessa escolha manifesta-se de duas formas : fortalecem-se em competência técnica, poder e recursos, os órgãos centrais de decisão; empobrecem-se, em todos os sentidos, as demais esferas de governo. E, quanto mais distantes do poder, mais passivos e inermes se tornam os agentes - incapazes, então, de contribuir com soluções e mudanças. Aos poucos, amplia-se o campo de atuação dos órgãos centrais, obrigados, a cada momento, a agirem no sentido de substituir a incapacidade ou a desmotivação local. Fecha-se, assim, um círculo vicioso que se abre e se fecha no incontrolável apetite dos mecanismos de arrecadação de recursos.

. Urge, também, rever os mecanismos de apropriação da receita fiscal - atribuindo novos critérios de redistribuição da renda nacional, e, simultaneamente, revendo novos esquemas de divisão de responsabilidades.

A idéia de co-participação na condução de um projeto de mudança que não seja apenas econômico depende de que o indivíduo confie na sua própria capacidade de intervir no processo. A participação ativa só se realiza quando se sabe qual e quanto é o poder de que se dispõe.

A consciência do problema a enfrentar é uma pré-condição de poder; outra pré-condição é a certeza de que é admitida a possibilidade de intervenção para a busca de uma solução; a terceira, finalmente, é a disponibilidade de recursos que se

tem à disposição, suficiente para que o processo de intervenção ofereça margem de sucesso.

É preciso, pois, buscar-se formas de provocar desconcentração do poder de modo articulado com a descentralização dos recursos.

Finalmente, uma terceira linha de esforços deve ser conduzida no sentido de rever o arcabouço normativo que rege o funcionamento dos institutos sociais instalados para satisfazer as necessidades do indivíduo e de grupos de indivíduos.

Da mesma forma como a centralização foi processada a partir de um ordenamento jurídico-legislativo autoritário a desconcentração do poder e a descentralização dos recursos só poderá se processar se se percorrer o caminho inverso. Não se trata de enfraquecer o Estado, ou de tornar impotente o Governo, mas de buscar-se o fortalecimento e a segurança de um e outro a partir do enriquecimento das bases e de cada segmento do corpo social.

7. O planejamento educacional não realizará nunca, sozinho, missão de tal ordem - mesmo porque não se pode atribuir à educação, e muito menos ao ensino, encargo dessa natureza. O planejamento educacional é variável dependente dentro da esmagadora equação que explicaria uma sociedade em processo de desenvolvimento - representada por uma estrutura social fragmentada, uma economia periférica e todos os demais desvios e desníveis a que ela está sujeita.

Em que pese essa limitação, os planejadores educacionais contam com algumas vantagens muito especiais com as quais podem enfrentar aqueles desafios.

O complexo de órgãos que constituem a estrutura administrativa do ensino em todos os seus níveis abrigam o que há de melhor no conjunto de recursos humanos qualificados de que dispõe um País. As universidades e os centros de pesquisa

e pós-graduação, bem como as entidades constituídas por professores, pesquisadores e alunos de cursos avançados constituem o celeiro do que há de melhor em termos de conhecimento, experiência e capacidade de análise.

Uma boa dose de competência certamente permitirá ao planejador aproveitar esse potencial, em busca dos estudos e dos conhecimentos necessários para uma adequada análise de alternativas. O correto mapeamento, classificação e interpretação do conhecimento já disponível permitirá identificar com precisão que novas linhas da pesquisa e reflexão deverão ser acionadas, de forma a que, em prazo de tempo razoavelmente curto, se possa dispor de um quadro de referência seguro - e sobre o qual novas e mais objetivas propostas possam ser levadas à consideração dos que decidem.

De outro lado, há que se considerar que a eficácia dos dispêndios em educação é matéria aceita de forma generalizada. Um pequeno esforço no campo da comunicação social certamente produzirá frutos compensadores.

O esforço no sentido de formar uma opinião pública favorável não é tarefa para ser conduzida dentro de uma perspectiva de curto prazo - mas esta linha não pode ser desprezada. De certa forma, ela é linha auxiliar na formação daquele público geral a que já fiz referência anteriormente.

O apoio à criação de um jornalismo especializado voltado para as questões educacionais e culturais deve ser considerado; exposições, feiras e mostras orientadas para a valorização do conhecimento, de uma maneira geral, e, em particular, para a valorização da escola, do professor, do pesquisador e dos produtos e serviços potenciais ou já realizados por esses grupos, deverão ser estimulados e promovidos; os museus e casas de cultura devem buscar alcançar públicos cada vez maiores, não só junto às escolas e universidades, mas a todos os segmentos da população.

Muito cedo o planejador se verá recompensado por encontrar esse público, os aliados com as quais não conta hoje, solidamente, junto de suas preocupações maiores.

Finalmente, é preciso considerar que a educação não se esgota nas atividades de ensino que se processam no âmbito da escola. Fora dela há todo um universo ainda hoje pouco explorado, e que se desdobra em sucessivas possibilidades nos campos de atividades e de recursos não formais e difusos de educação.

Redescobrir esse potencial, em busca dos resultados gratuitos ou de baixo custo que eles oferecem, eis outra vantagem que pode e deve ser explorada.

8. Creio haver esgotado as observações que desejava registrar - repito, à luz de um certo desencanto, mas também à luz de uma profunda convicção de que é possível encontrar caminhos que conduzam à concretização do sonho que cada um de nós acalenta.

Furtei-me, propositadamente, a buscar nos números e nas normas, nos planos e projetos, razões para o meu discurso. Tenho alguns deles, mas não me bastam - tamanho é o receio de, mais uma vez, escrever ou pronunciar o discurso tecnocrata, através dos quais se propõem resolver equações irresolvíveis, porque construídas com números que não são capazes de medir questões de valor.

E uma questão de valor é o que é a educação e o seu planejamento.

Brasília, junho de 1983.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Mortimer, J. Adler - an behalf of the members of the Paideia Group, The Paideia Proposal, an educational manifest, Mac Millan Publishing, Co, NY, 1982.
- (2) Dahrendorf, Ralf - A Nova Liberdade, Editora Universidade de Brasília, 1979, página 63.
- (3) Trigueiro Mendes, Demerval - Desenvolvimento, Tecnocracia e Universidade, Revista de Cultura, Editora Vozes, nº 6, ano 69, 1975.