

EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO

Helena Lewin*

Na impossibilidade de tratar cada plano de governo em separado e proceder à análise do papel da educação em seu interior devido à limitação de espaço e de escopo deste artigo, optou-se por privilegiar 3 momentos cruciais, significativos de cortes históricos relevantes no processo político brasileiro. Dessa forma, tomar-se-ão: o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, como um tempo social de ampliação da participação política e de definição do projeto capitalista brasileiro de porte urbano industrial; o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do governo Médici, configurando o exemplo mais destacado de planejamento do modelo econômico do regime militar instaurado após 1964, no qual a educação tem papel significativo e, finalmente, ainda que de forma bastante tentativa e preliminar, o I PND/Nova República, como marco de ruptura política e de reconstrução da sociedade democrática brasileira que se assenta em um pacto político de base precária. Pelas mesmas razões acima apontadas não será possível a análise da legislação específica, das reformas de ensino e do papel do Conselho Federal de Educação.

A efetiva inauguração do planejamento governamental no Brasil se dá com o Plano de Metas, através da introdução do uso sistemático e racional de um instrumento de controle e previsão por parte do Estado sobre as variáveis consideradas como estratégicas no processo de desenvolvimento econômico induzido.

* Professora Adjunta da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ) e da Universidade Federal Fluminense (UFF), atualmente dirigindo o Departamento de Estudos Educacionais da Fundação Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL).

“... o desenvolvimento orientado de nossa economia não deve aumentar o grau de intervenção do Estado, mas... a substituir a intervenção esporádica e descoordenada do Estado... formulação de um programa orgânico dentro do qual a iniciativa privada conheça as metas que o desenvolvimento econômico exige... que com o auxílio do capital estrangeiro e a eficaz assistência do Estado possa realizar a grande tarefa de nosso progresso e emancipação.”¹

Dois conceitos-chaves foram introduzidos explicitamente no diagnóstico da situação brasileira e influenciaram a preparação do Plano propriamente dito. São eles, os conceitos de **ponto de estrangulamento** e **ponto de germinação** que já tinham sido elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.²

Através do primeiro, destaca-se a existência de certas áreas de demanda insatisfeita que estariam estrangulando o crescimento da economia como um todo, justificando o planejamento dos setores ligados aos mercados internos e externos. O segundo, no entanto, partia do pressuposto de que a oferta adequada, abundante e barata, dos fatores de produção alocados em alguns pontos estratégicos do território econômico determinaria a ampliação crescente dos efeitos positivos de seu próprio crescimento econômico sobre áreas e regiões gradativamente distantes, ou seja, sustentava-se a tese da existência de uma íntima correlação entre os pólos de desenvolvimento e sua malha periférica de influência.

¹ OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. *Diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento*. s.l., s.ed., 1985.

² LAFER, C. Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, B. Mindlin. *Planejamento no Brasil*, São Paulo, Perspectiva 1975.

A partir destas noções, às quais foram associadas outros refinamentos conceituais como **demanda derivada** e **dependência interativa inter e intra-setoriais**, foram elaboradas medidas para o planejamento de cinco setores básicos (energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação), considerados como estratégicos para o desenvolvimento nacional, apresentando desdobramentos internos que foram discriminados em 30 metas específicas.

Examinando-se a alocação dos investimentos previstos no Plano para cada um dos setores, verifica-se que a sua distribuição dá bem a idéia da estratificação de prioridades entre os cinco setores selecionados, pois do total dos recursos financeiros o setor energia foi contemplado com 43,48%; transporte com 29,6%; indústria de base com 20,4%; educação com 3,4% e alimentação com 3,2%.

“... o Plano conferia prioridade absoluta à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura. Daria continuidade ao processo de substituição, de importações que se vinha desenrolando nos dois decênios anteriores.”³

A ideologia vigente e sua tradução no Plano de Metas centra-se sobre o pressuposto básico de que o desenvolvimento da nação depende de seu nível de industrialização. Industrializar passa a ser a idéia-força que comanda o processo econômico e se assenta numa tríplice conjunção: modernização tecnológica e administrativa, diversificação produtiva e elevação da produtividade do trabalho.

O setor educação, originalmente não previsto no Plano de Metas⁴, vai se encaixando nele à medida que a formulação dos seus conceitos-

³ LESSA, C. Quince años de política económica en Brasil. *Boletín Económico de América Latina*, 9 (2):153-213, nov. 1964.

⁴ COSTA, J. G. *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.

chaves demonstra que a educação pode se transformar em possível ponto de estrangulamento para a expansão do parque industrial através da demanda insatisfeita de mão-de-obra qualificada.

Este é o momento de crucialidade em que o ciclo de expansão da economia brasileira baseado no **uso intensivo de trabalho** (*labour intensive*) começa a mostrar sua exaustão e sinais de futura disfuncionalidade. O setor produtivo industrial tecnologicamente avançado — o que gera dinamismo econômico e marca o perfil que doravante será o dominante no Brasil — orienta-se pelo princípio do **uso intensivo do capital** (**capital intensivo**), no qual não é mais a quantidade do trabalho empregado que garante a extração de mais-valia, mas a qualidade do fator trabalho que se converte em variável preferencial na busca de produtividade como exigência da acumulação capitalista.

É neste cenário que se deve apreender o novo significado que a educação vai crescentemente incorporar: o de que há uma correlação positiva entre ela e o desenvolvimento econômico e, como tal, passa a se orientar por ele e para ele. Embora sua estréia ocorra no Plano de Metas, como parte do fenômeno do planejamento brasileiro, sua participação é ainda bastante limitada, haja vista que diferentemente dos outros setores, a educação continha apenas uma meta, a última, a de número 30: formação de pessoal técnico. Objetivo: intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento.

Introduz-se oficialmente um outro significado à educação. Esta transforma-se em um recurso/investimento ligado ao desenvolvimento e, como tal, denotativamente, em um elemento sujeito à racionalização, que o planejamento comanda com vista a garantir a consolidação do capitalismo brasileiro. Ou melhor dizendo, passa a ser uma aplicação de capital que o Estado financia e gerencia no seu papel de ordenador-auxiliador, direto e indireto, na formação e expansão do capital físico e de um novo segmento do capital — o capital humano — para o qual a educação é a variável privilegiada.

Verifica-se, a partir do Plano de Metas, e em todos os outros subseqüentes, dois temas recorrentes na formulação das premissas acima apontadas que, ao se tornarem obrigatórios, refletem a maneira pela qual a ideologia vigente consigna à educação sua honorabilidade na construção do objetivo máximo do desenvolvimento: o bem-estar da Nação — conceito hipotético de identidade e de igualdade entre os diferentes e antagônicos sujeitos sociais. Esses temas são o planejamento educacional como uma necessidade e a vinculação entre educação e desenvolvimento (que vai desde a articulação interativamente simétrica até a subordinação da primeira, em relação à segunda).

Não se pode deixar de mencionar a influência dos organismos internacionais, particularmente a OEA, UNESCO, CEPAL e BID, que, através de sua colaboração técnica e de suas conferências interamericanas, difundiram a utilização daquele referencial conceitual, o qual, ao ultrapassar o seu significado puramente semântico, foi se transformando em categoria orientadora da ação propriamente dita, porém, carregado ênfases diferenciadas segundo a leitura que os governos — pré e pós 64 — fizeram de suas proposições sobre o papel da educação no contexto dos países subdesenvolvidos.

Sob o Estado autoritário brasileiro, o planejamento passou a refletir o deslocamento do poder político para o Executivo em detrimento da anterior intercomplementaridade Executivo-Legislativo. Isso porque a formação do bloco do poder organizou-se na base da aliança das frações da classe dominante diretamente vinculadas aos interesses agrários e aos interesses do capitalismo internacional, refletindo, por sua vez, mudanças nas formas de cooptação tecnoburocrática.⁵

A presença de um grupo restrito de técnicos, organicamente identificado com o Executivo centralizador, marca o tom e as novas orientações

⁵ LEWIN, H. *Planejamento e agricultura — o nordeste e seu sertão*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1981. tese (doutorado)

assumidas pelo planejamento brasileiro pós-64. Observa-se, desde o início, o intencional descartamento das fórmulas anteriores de aliança política cujo calço de sustentação era o consenso político ampliado, legitimador da ação governamental. Isso ocorre, não só devido à fluidez das relações *massa-elite*, ao cerceamento/vigilância sobre a opinião pública e seus meios de expressão, e, principalmente à cessação real, embora não formal, da participação política sob o regime autoritário.

“Após 1964, com a crescente centralização das decisões em torno do Poder Executivo e com a ruptura do jogo político que se processava a partir das oposições partidárias, sindicais e dos grupos de pressão os mais vários, o planejamento passa a ser um dos instrumentos de maior eficácia para o Governo que encontra no controle da ordem social — e não mais nos processos eleitorais — a sua base de sustentação.”⁶

O Plano de “Metas e Bases para Ação do Governo/1 Plano Nacional de Desenvolvimento” elaborado no governo Médici, autodenominado de terceiro governo da Revolução de 64, propõe em suas diretrizes gerais:

“eliminar o desnível entre o patrimônio físico e a dimensão econômica do país; ... plenitude do desenvolvimento acelerado e auto-sustentável ... relativa estabilização social e política; necessidade de aceleração do desenvolvimento com a manutenção das liberdades ... maior grau possível de participação da iniciativa privada e de descentralização de atividade econômica; ... o desenvolvimento deve orientar-se pelo aumento de riqueza do país e de sua equitativa distribuição ... pelo progresso material ... pela qualidade de vida do brasileiro ... atendimento das suas necessidades básicas quanto à alimentação, saúde, educação, habitação ... abrir

⁶ KOWARICK, Lucio. *Estratégia do Planejamento social no Brasil*. São Paulo. Brasiliense/CEBRAP, 1976. 48p. (Cadernos CEBRAP, 2).

ao maior número a oportunidade de realizar-se, de efetivar suas aspirações."⁷

Apesar da generalidade do texto acima, o discurso aponta para áreas problemáticas que estão a requerer solução a fim de não se converterem em obstáculos intransponíveis para o sucesso do desenvolvimento brasileiro. Assim, quando menciona a eliminação do desnível entre patrimônio físico e dimensão econômica, aponta para as crescentes disparidades inter-regionais e intersetoriais que o próprio modelo capitalista acentuou devido à natureza de seu desenvolvimento desigual.

Entretanto, esse mesmo modelo deverá ser capaz de introduzir mecanismos de intervenção governamental visando comprimir rapidamente esses diferenciais e garantir a homogeneização do espaço econômico nacional, convertendo-o em um só mercado para a livre circulação do capital e do trabalho. O fortalecimento das economias nas áreas e regiões subdesenvolvidas do País é um imperativo que se compatibiliza com os princípios doutrinários da Lei de Segurança Nacional.⁸

O binômio **desenvolvimento x segurança** é chave no discurso deste Plano. Para concretizá-lo, os instrumentos de coerção, reforçados pela edição do AI-5 no governo anterior, poderão ser acionados e ampliados, desde que necessários à garantia do equilíbrio e harmonia do sistema social ("clima de segurança e de estabilidade social e política") e à reconstrução de uma sociedade democrática condicionada às fases de desenvolvimento maduro ("aceleração do desenvolvimento com a manutenção das liberdades"). Por outro lado, um ingrediente foi introduzido na proposta governamental sendo possível rotulá-lo, genericamente, de

⁷ BRASIL. Presidência da República. **Metas e bases para a ação do governo**. Brasília, 1970, p. 6 e 7.

⁸ MATTOS, C. Meira. **Brasil — geopolítica e destino**. Rio de Janeiro, J. Olympio, 1975.

benefícios sociais ("eqüitativa distribuição da riqueza, elevação de qualidade de vida, satisfazer necessidades básicas de saúde, alimentação, educação, habitação"). Finalmente, o discurso oficial sublinha que o fulcro central da expansão do modelo capitalista reside em amparar a empresa privada que é a variável privilegiada desse processo de acumulação ampliada ("maior grau possível de participação da iniciativa privada"). E, para acelerar as taxas de crescimento econômico seriam praticados estímulos à entrada do capital estrangeiro para participar como sócio no projeto de desenvolvimento brasileiro.⁹

As grandes prioridades nacionais para o período 1970/1973, segundo as "Metas e Bases", são:

- I — Revolução na Educação e aceleração do programa de Saúde e Saneamento.
- II — Revolução na Agricultura-Abastecimento.
- III — Aceleração do Desenvolvimento Científico-Tecnológico.
- IV — Fortalecimento do poder de competição da Indústria Nacional.

A terminologia empregada em relação às 4 metas prioritárias diferem em conteúdo e em força significativa, inserida em uma estrutura de hierarquização quanto ao privilegiamento e intensidade da ação governamental.

O termo "revolução" implica, geralmente, a necessidade de substituir estruturas obsoletas por novas formas organizatórias de relações sociais. Aceleração parece apontar para um problema de intensificação de ritmo no funcionamento de uma determinada esfera, enquanto o termo "fortalecimento" pressupõe a necessidade de consolidar uma posição de liderança já conquistada, tornando-a mais resistente frente às crises eventuais que possam ocorrer.

⁹ Metas e Bases para a Ação do Governo, op. cit. p. 10: "consolidação, no Brasil, de um sistema econômico de equilíbrio entre Governo e setor privado, com a presença da empresa pública, da empresa privada nacional e da empresa privada estrangeira em proporção que assegure, de forma continuada, a viabilidade econômica e política do sistema."

A educação, apesar de priorizada como revolução, foi qualificada como defasada em relação ao estágio de desenvolvimento já alcançado em outras instâncias do sistema social global. A conotação conceitual que foi reservada ao termo "revolução" restringiu-se apenas a situá-lo como um movimento renovador e uma ação concentrada em implementar os instrumentos já criados ou instituir novos, havendo, portanto, a nível do discurso oficial, uma circularidade de efeitos.

Comparando com os planos governamentais passados, quer antes como após 1964, não resta nenhuma dúvida que a ênfase assignada à educação ganhou contornos bastante nítidos e altamente significativos quando se compara o percentual orçamentário destinado especificamente aos objetivos próprios desta área.¹⁰

A educação é, certamente, uma área prioritária no governo Médici. Reflete as premissas da teoria do Capital Humano e, também, se lhe atribui, otimisticamente, a função social de principal elevador entre os andares do edifício social, ideologia, aliás, consagrada e consensualmente aceita sobre a dinâmica da mobilidade social.

"... o grande impulso tomado pelo setor educação deverá constituir forma poderosa de elevação de renda real das classes média e trabalhadora... toda educação conduz às mudanças no campo sócio-econômico... que o desenvolvimento não seja o aumento das riquezas dos ricos, mas um processo em que o incremento da renda física corra em sentido paralelo com o processo de mudança social..."¹¹

A análise do Plano permite verificar como a educação é decodificada em função de objetivos cruciais para o desenvolvimento capitalista, através da discussão de três questões:

¹⁰ A participação dos dispêndios federais em Educação na despesa orçamentária da União, que era de 5,6% em 1963 e de 11,3% em 1969, alcançará 15% em 1973, excluídos os fundos vinculados. Ver *Metas e Bases*, p. 54.

¹¹ *Ibidem*, p. 23 e 61.

1. a **qualidade de ensino**, que passa a ser entendida como objetivo instrumental de adequação da mão-de-obra às novas características do mercado de trabalho com suas diferenciações setoriais e espaciais, propiciando o aumento de sua capacidade produtiva;

2. a **produtividade do sistema educacional** transformada em objetivo operacional de adequação racional dos recursos disponíveis para otimização e eficiência das metas governamentais, através da modernização administrativa, didático-pedagógica e acadêmica; e

3. a **integração educação-desenvolvimento** decodificada como objetivo funcional de adequação ao modelo institucionalizado de desenvolvimento econômico e de reforço ideológico ao mesmo, através da participação crescente da população no processo produtivo, científico e tecnológico, dentro de padrões técnicos que exigem permanente atualização na formação, capacitação, treinamento e especialização da força de trabalho em todos os níveis de atuação.

"É indiscutível a integração entre educação, recursos humanos, segurança e desenvolvimento... este exige recursos humanos qualificados e em quantidade suficiente, a segurança exige uma conscientização de valores, perfeitamente definida e estratificada. Somente a educação pode atender às necessidades de ambos... a escola deve ser ... educação para o desenvolvimento, implica colocá-la... sob o conceito de despesas de investimento e não de despesas de consumo."¹²

Em outras palavras, a revolução educacional pode ser sucintamente resumida em um grande esforço governamental em prover, através do sistema de ensino em seus vários níveis e modalidades, os recursos humanos "adequados" ao atual estágio de desenvolvimento capitalista brasileiro, considerando-se, nesse caso, que os investimentos programados re-

¹² *Ibidem*, p. 60-61.

metem simultaneamente para a infra-estrutura social (fator trabalho — o fazer) e para a supra-estrutura cultural (produção e transmissão de conhecimentos e habilidades específicas — o saber).

A doutrina da segurança nacional, levada a seus limites extremos nesta fase governamental, implicou o domínio direto de todos os aparelhos do Estado a fim de garantir coercitivamente a estabilidade social do sistema econômico.

Dentro desta configuração, a educação passa por uma intensa metamorfose: a de ser protagonista essencial na equação operada pelo Estado para controlar eficientemente o processo político de seu desenvolvimento capitalista. Na medida em que a segurança é definida como condição prévia para o desenvolvimento, espera-se da educação o desempenho de papéis reforçativos desse postulado, devendo preencher, para tanto, três funções básicas em sua nova atribuição de produtora de recursos humanos:

- I — a educação como segurança do sistema econômico capitalista.
- II — a educação como segurança da sociedade capitalista.
- III — a educação como segurança do progresso nacional.

Como decorrência, coloca-se a questão da educação como condição da produtividade do trabalho na produção capitalista e, portanto, do crescimento econômico e da ampliação de suas taxas de lucratividade.

A educação, ao produzir recursos humanos qualificados, é responsável, em parte, pelo processo de transformação que se opera sobre o trabalho do homem ao identificá-lo como uma modalidade de capital — o capital humano (nem sequer autônomo em sua coisificação, porque subordinado ao verdadeiro capital: o físico-financeiro) — que comanda e determina o modelo de desenvolvimento vigente. Por outro lado, será através da educação que se pretende comprovar teoricamente os princípios ideológicos da mobilidade social nas sociedades de classe, baseada na igualdade de oportunidade para todos os seus membros. Tem-se, portanto, uma dupla falsificação da realidade.

“O capital humano se manifesta em duas dimensões: a primeira de modo agregado ao capital físico e social necessário à empresa em seu projeto de expansão produtiva; a segunda, como posse e propriedade do trabalhador, difundindo-lhe a idéia de que o mesmo não é proprietário de força de trabalho, mas de capital... transfere-se ao trabalhador a responsabilidade de sua própria situação, dissolvendo-se assim a responsabilidade social dos agentes econômicos e políticos da sociedade. Essa tarefa é realizada pela escola, revelando o aspecto não menos importante de difusão ideológica que ela deve assumir.”¹³

A análise destes dois planos governamentais — reflexos de situações políticas e econômicas bastante diferenciadas entre si — permite verificar que o tratamento dispensado às variáveis sociais caracterizou-se, preferentemente, em atribuir-lhes o papel de complemento adicional à dimensão considerada matriz — o econômico. Tanto a exclusão do social dos planos como o seu tratamento fracionado, quando neles está inserido, refletem uma questão que extrapola para além dos limites dos próprios planos. Essa discriminação em relação às variáveis sociais tem a ver, simultaneamente, com a preponderância da visão economicista dos planejadores brasileiros¹⁴, com o atual estágio, ainda de marginalização conceitual e operativa, das ciências sociais no Brasil e, principalmente, com a questão da indefinição do conceito de política social, em cuja essência e substantividade encontram-se os conteúdos ideológicos que a estrutura de dominação política e econômica vigentes determinam como os limites do possível.

¹³ RODRIGUES, Neidson. *Estado, educação e desenvolvimento econômico*. São Paulo, Cortez, 1984.

¹⁴ A criação de instituições especializadas em estudos, análises e projeções econômicas, assim como o prestígio assignado a elas pela administração do Estado — citando-se entre outros o Conselho Nacional de Economia e Finanças (1939), o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (1951), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952) e IPEA, vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República (1965) — podem ser tomados como uma medida da importância crescente dos economistas e de sua ótica exclusivista na formulação dos planos governamentais.

Este quadro, contudo, parece não ser tipicamente brasileiro, estando presente, no planejamento governamental dos países subdesenvolvidos da América Latina.¹⁵

Nos países com tradição em problemas raciais e movimentos de ruptura interétnica, a categoria do social aparece, nos discursos oficiais dos planos governamentais, associada a seus aspectos de desorganização e de disfuncionalidade em relação à esperada integração do sistema social. É na rubrica de **problemas sociais**, enquanto comportamento desviante, que a preocupação pelo social aparece. Como **necessidades sociais** encontram-se apontadas, pelo planejamento, as áreas economicamente deprimidas dentro dos contextos nacionais, porque as disparidades inter-regionais são decodificadas como desajustes em relação aos espaços econômicos e culturalmente desenvolvidos. Nestes *approaches*, o tratamento do social define-se pela sua conversão aos **padrões de normalidade**, já que é assumido como desvio de um modelo preestabelecido pelo planejador.

É possível extrair da análise dos planos governamentais uma outra abordagem do social. Este é submetido à operação de seccionamento em dimensões particularizadas constituindo, cada uma dessas, um domínio fechado em si, sequer superficialmente conectadas entre si. Muito mais do que isto, o social aparece como categoria residual e conceituado como a esfera do **não-econômico** — o que complementa ou se subordina ao econômico.¹⁶

Se a essência do social passa a se identificar com o **não-econômico**, operou-se a sua metamorfose em fenômeno autônomo e desvinculado da organização da produção e da esfera política, propriamente dita. Daí a

presunção de que o econômico, o social, o político, o cultural possam ter, cada um deles, as suas próprias leis que regulam exclusivamente o seu funcionamento, passando a sociedade a ser identificada como o somatório dessas partes, regido pelo princípio da interdependência funcional. Sob essa ótica, descarta-se qualquer possível compromisso ideológico de promover a intervenção governamental ao nível dos fatores da produção econômica e da equação do poder político, no sentido de alterar a ordem social vigente através de ações de planejamento. Premissa, aliás, totalmente enganosa, que não percebe que o planejamento, numa sociedade de classe, está limitado por essa estrutura e pelos seus interesses diferenciados.

R. Daland ao analisar a trajetória do planejamento brasileiro mostrou que o social é tratado fracionado em subitens assumindo a função do não-econômico, sendo definido e conotado não pela sua especificidade, mas pela negação da mesma.

“... em cada caso estes assuntos... (educação, saúde pública, previdência social e habitação) são discutidos devido ao seu efeito na economia... Os programas de habitação são necessários para prover empregos na indústria da construção. Baixos níveis de educação estão freando o desenvolvimento da economia... Esta fuga às metas não econômicas, tão comum nos planos de desenvolvimento, pode ser baseada em uma variedade de suposições tais como: a) se a economia for tratada, os outros problemas se resolverão automaticamente por si mesmos, b) os problemas econômicos são mais básicos do que os problemas sociais e devem ser tratados em primeiro lugar; depois que a crise for resolvida, poderão ser feitos outros tipos de planejamento, ou c) o planejamento sócio-econômico é perigoso e todos os planos devem ser concebidos em termos puramente econômicos.”¹⁷

¹⁵ AHUMADA, J. *La planificación del desarrollo*. Santiago de Chile, Ediciones ICIRA, 1968.

¹⁶ OLIVEIRA, J. S. de. Introdução. In: IBGE. *Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro, 1979.

¹⁷ DALAND, R. T. *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro, Lido, 1969, p. 74.

A essa maneira de pensar o social, acresce-se o privilegiamento exclusivo dos seus aspectos mensuráveis através do recorte operacional que o plano determina, emergindo o fenômeno da redução do espaço social e a sua substituição por um espaço aritmético, porque transformado em **contabilidade do social**.

A análise dos planos brasileiros de desenvolvimento econômico revela uma fórmula atomizada de tratamento da realidade social, reproduzindo a idéia de que uma realidade global e concreta pode ser apreendida como o resultado de um ajuntamento de seus segmentos constituintes. Os chamados **setores sociais** são percebidos como aspectos secundários e reflexos do processo de desenvolvimento econômico, embora em todos os discursos do planejamento, de todos os governos brasileiros, seja destacada sua pretensão de gerar benefícios ampliados e oportunidades igualitárias de acesso aos mesmos, para todas as classes sociais, havendo uma ênfase genérica aos segmentos de baixas rendas no sentido de atender as suas necessidades sociais cronicamente permanecidas como **problemas...**

“Não obstante, a partir da própria segmentação do Plano, a técnica baseada em **áreas-problema** acabou por segmentar o impacto das políticas sociais. A incorporação da questão social... deu-se pela via da racionalidade formal, isto é, da adequação entre **meios e fins**, sem que se discutisse o fim em si, isto é, a forma de desenvolvimento econômico e sem que se difundisse a noção de que a **própria economia é social**.”¹⁸

Previamente à discussão sucinta que se deseja desenvolver em seguida quanto à questão da educação e o momento histórico brasileiro de reconstrução democrática — cujo nome de Nova República é uma marca

¹⁸ CARDOSO, F. H. *As políticas sociais na década de 80: novas opções?* Santiago, UNICEF/ILPES, 1982. Trabalho apresentado ao Simpósio Internacional sobre Políticas de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe durante la Década de los Ochenta.

de significações intencionais para a diferenciação dos tempos políticos —, cabe chamar atenção e fazer a ressalva correspondente à possível superficialidade e à provável estreiteza dessa análise. Isto porque estar-se-á operando analiticamente ao nível da conjuntura que é, por natureza, extremamente móvel em seu processo e multivariada no seu cotidiano. Daí não permitir ao observador, diretamente impregnado nos e pelos fatos/ acontecimentos, de produzir um padrão de recorrência que assegure o distanciamento/estranhamento necessário à análise da totalidade do processo social.

Em meio a uma crise econômica generalizada e de grande envergadura, que abala e compromete o processo de desenvolvimento do País, instala-se a Nova República. Índices elevados de inflação e de endividamento externo, altas taxas de juros nacionais e internacionais, desequilíbrio financeiro do setor público, recessão das atividades produtivas e consequente crescimento das taxas de desemprego e subemprego fazem parte desse quadro.

Por outro lado, o pacto político, firmado entre os vários segmentos da sociedade brasileira e que legitimou o processo histórico de sua constituição, é bastante instável e facilmente desestruturável conforme já se pode verificar na sua primeira prova: as eleições para prefeitos nas capitais dos estados e cidades anteriormente consideradas de segurança nacional.

A atual preocupação governamental centra-se em três grandes ordens de problemas: no plano econômico, a reativação do crescimento da economia e da retomada do desenvolvimento; no plano social, a solução do desafio da pobreza da população brasileira, manifestadamente apontando para os 40% situados nas faixas de rendimento abaixo dos níveis de sobrevivência; e, no plano regional, a compressão das diferenciações/disparidades inter-regionais, ou seja, o combate da pobreza regional através da concentração de recursos e esforços sobre o Nordeste, onde se en-

contram, sistematicamente integrados, os maiores índices de carências sócio-econômicas e culturais.¹⁹

Associado à problemática acima mencionada, o discurso governamental enfatiza a necessidade de prover bens simbólicos de maior relevância para a solidez do regime democrático e para garantir a plenitude do exercício da cidadania. Esta é definida não mais como meramente formal, mas, especialmente, contemplando outras dimensões suprimidas pelo regime anterior, tais como a questão da participação social e política e o fortalecimento das organizações da sociedade civil, às quais é atribuído papel preponderante de agir em responsabilidade conjunta na resolução dos problemas sociais.

Os pressupostos da Nova República contemplam a revisão e a mudança dos termos da anterior equação de hegemonia do Estado. Sua proposta de substituição do fechado calço de sustentação em que previamente se apoiava para uma nova fórmula que privilegia a ampliação **genérica** de todos os **segmentos** sociais da população desloca a questão do controle social, que o Estado enfeixava monopoliticamente, para as mãos da sociedade civil. O termo cunhado de **transparência institucional** dos organismos governamentais reflete bem essa nova postura.²⁰

A pergunta é a seguinte: como a educação é apresentada neste contexto? Que funções lhe são atribuídas e em que expectativas políticas se encontra envolvida, ou seja, como pensa o Estado a questão da educação?

Conforme já mencionado, o tratamento que se dispensará, neste artigo, às questões acima apontadas, parte de observações ainda em estágio de

preliminaridade, dada à recente instalação da Nova República e do fato da não-disponibilidade do documento do planejamento setorial de educação do I PND/Nova República, à leitura pública. Foram utilizados três documentos: "Educação Para Todos — Caminhos para Mudança"²¹, "Prioridades Sociais para 1985"²² e "I PND/Nova República: a Retomada do Desenvolvimento e o Combate à Pobreza"²³.

A primeira aproximação ao tema inicia-se pela análise do documento "Educação Para Todos", no qual algumas premissas básicas são fincadas e servirão de norteadores para a ação política e para o compromisso educacional deste governo. É preciso alertar que o mencionado documento não é uma peça de planejamento e tampouco um discurso do Ministério da Educação. Ele tem o estatuto de ser o discurso político, por excelência, de uma gestão administrativa que lança suas diretrizes de trabalho, principalmente no que se refere a seu programa prioritário e, por isso mesmo, determinará a feitura dos documentos subsequentes, entre os quais o do planejamento educacional. Em outras palavras, sofrerá a tradução/decodificação/detalhamento do "genérico das intenções" que contém, para o "específico das ações/metras" que o caracterizará, futuramente, na figura de Plano Setorial de Educação.

Destaca-se a questão fundamental da reordenação da função educação e seu aparelho escolar — assumido anteriormente como um instrumento da vontade do Estado para garantir o processo de desenvolvimento capitalista de corte concentracionista, assim como para a segurança nacional desse modelo — para seu novo papel de estar a serviço da vontade da cidadania, da participação política e do desenvolvimento com justiça.²⁴ Embora a ênfase na relação entre desenvolvimento

¹⁹ Exposição do Ministro do Planejamento, João Sayad, na Câmara dos Deputados, em 11 de setembro de 1985. Brasília. Documento: I PND da Nova República.

²⁰ "A ação do Governo, e em particular a definida como prioritária no campo social, será realizada com transparência, adotando critérios e procedimentos democráticos". BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. *Prioridades sociais para 1985*. Brasília, 1985. p. 11.

²¹ BRASIL. Ministério da Educação. *Educação para todos — caminho para mudança*. Brasília, 1985. 12p.

²² BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Op. cit.

²³ Exposição do Ministro do Planejamento, João Sayad, na Câmara dos Deputados. Brasília, setembro de 1985.

²⁴ BRASIL. Ministério da Educação. Op. cit.

econômico e educação não apareça nesse documento, é de se supor que o Plano Setorial a mencionará. A questão reside em verificar como essa articulação estará sendo assumida em sua forma e conteúdo e, desse modo, determinar as diferenças ou convergências existentes quanto aos planos governamentais anteriormente analisados.

Os elevados déficits de escolaridade da população brasileira associados à precária qualidade do processo pedagógico e dos agentes educativos, discriminados como fatores responsáveis pela situação de falência do sistema educacional brasileiro, determinaram a ênfase governamental na universalização da educação básica. Decorrente do balanço de insucessos sucessivos no atendimento de elevados contingentes na faixa etária de 7 a 14 anos e de sua inevitável conversão em população adulta analfabeta, a universalização de educação básica passou a ser definida não apenas como um direito inalienável dos membros de uma sociedade democrática, mas como uma **"urgência social"** que, se não cumprida, compromete o fundamento filosófico desta mesma sociedade democrática. Por outro lado, "Educação Para Todos" passa pelo significado e significado da identidade entre os atores sociais, sujeitos das diferentes classes sociais, transmutados a partir de uma dupla igualdade: frente ao acesso, permanência e conclusão escolar e frente à elevação de qualidade para o produto educativo.

A questão da universalização do ensino básico não é uma proposta original deste governo. É um tema recorrente há muitas décadas e em várias constituições brasileiras. Contudo, é o número alarmante da população infantil que nunca teve acesso à escola somado àquela que prematuramente foi excluída dela que configura o quadro de emergência em que se põe a questão educacional. Se a essa elevada magnitude de analfabetos e semi-analfabetos acrescer-se a queixa generalizada do baixo padrão escolar do ensino brasileiro, entende-se o porquê da ênfase e da prioridade governamental no ensino básico que não se esgota ao nível da escolarização. Há recomendação para que haja integração entre os níveis de ensino e o empreendimento de ações conjuntas, além da aten-

ção que a universidade deve destacar à pesquisa educacional e o privilegiamento da problemática do 1.º grau e das políticas sociais.

A proposta de democracia, nesta fase da vida política brasileira, passa pela recuperação e consolidação de alguns princípios do moderno estado liberal burguês. E a educação se insere nesse conjunto de expectativas crescentes, reforçando o seu clássico papel democrático e igualitário. Por outro lado, à Nova República se atribui a função de atuar decisivamente para eliminar os efeitos deletérios do regime autoritário anterior — o conserto de um desacerto — simultaneamente aos níveis das instâncias do político, do econômico e do social.

*"A economia brasileira conheceu índices notáveis de crescimento econômico nas últimas décadas. Apesar disso, não foram eliminados os altos níveis da desigualdade social e regional, nem os bolsões de pobreza no País. No momento em que a sociedade brasileira se abre para a experiência democrática, não é possível continuar adiando o enfrentamento dos problemas sociais. A consolidação do regime democrático requer a ampliação das bases do consenso social, ou seja, a **democratização substantiva da sociedade, que exige a eliminação das desigualdades e a extensão dos direitos sociais fundamentais a toda a população.**"*²⁵

À ampliação das bases de consenso, o governo propõe que quatro diretrizes básicas norteiam suas ações prioritárias, a saber: eficiência e eficácia, suficiência, transparência e descentralização.²⁶ As duas primeiras remetem a questão da racionalidade e da competência técnico-administrativa. As duas últimas contêm um outro ingrediente que transcende o conteúdo das duas primeiras: trata-se da participação da sociedade civil, não apenas na construção dos símbolos da sociedade democrática, mas no seu efetivo funcionamento. Isto significa dizer do compromisso não só referente à integração entre os vários níveis da Federação, mas

²⁵ BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. *Prioridades sociais para 1985*. Op. cit.

²⁶ Idem, *Ibidem*.

de suas respectivas autonomias na distribuição, planejamento e gestão dos recursos societários.

No âmbito dos problemas educacionais, a excessiva centralização dos recursos públicos e a superposição das competências concorrentes na área governamental têm gerado situações de crescente dificuldade que afetam o funcionamento do sistema escolar. As dimensões territoriais do País e as disparidades de renda inter-regional concorrem para que "a política de desenvolvimento regional resulte em mera justaposição de ações, de caráter compensatório, divorciadas de uma perspectiva nacional"²⁷.

Os documentos oficiais têm apontado para a mudança desse quadro na área educacional. Colocam, como perspectiva, a adoção de estratégias que repousam sobre o binômio descentralização dos encargos públicos/rapidez nos fluxos de recursos. Envolvendo esse binômio operativo, aparece o princípio de participação na formulação e complementação das políticas educacionais como condição do exercício da atual cidadania brasileira.

A recente consulta nacional que o Ministério da Educação promoveu junto à população vinculada ao sistema educacional de 1º grau — alunos e pais, professores, corpo diretivo e administrativo — no chamado dia D²⁸, através das secretarias de educação em todas as unidades federativas do País, se fez em torno de uma dupla questão para ser amplamente discutida pela comunidade: "a escola que temos e a escola que queremos". Se, de um lado, pode-se afirmar que este ato é uma manifestação aberta e concretamente explicitada, que decorre logicamente dos pressupostos de participação contidos no documento "Edu-

cação para Todos", por outro, carrega o significado político de conferir maior legitimidade ao governo através do apoio ao programa proposto pelo Ministério, no que implica, simultaneamente, maior compromisso de atendimento às demandas sociais quando da formulação do I Plano Setorial de Educação/Nova República.

A leitura sociológica deste amplo fenômeno de mobilização nacional da população frente à questão educacional brasileira — formulando o diagnóstico, a escola que temos, e a proposta, a escola que queremos — implica sinalizar dois pontos fundamentais: a) o envolvimento direto de milhões de pessoas, que vivem a educação, na discussão dos problemas educacionais, ultrapassando o seu *locus consagrado*, os gabinetes acadêmicos; e b) a diversidade desses sujeitos, não apenas referidos ao sistema educacional — alunos, mestre, etc. —, mas também cruzando com outras significações sociais que demarcam diferenças de posição e de interesses, como aquelas relacionadas com a estratificação social.

Quanto à leitura política que se pode produzir sobre esse mesmo evento, remete para reunião/união entre governante e governados "hipoteticamente" solidários frente à crise educacional e na elaboração de respostas para sua solução, implicando, temporariamente, produção de consenso e, por decorrência, reforço e ampliação da legitimidade da autoridade.

E a leitura pedagógica do fato? Essa se fará a partir do compromisso. Ou seja, primeiro, pela tradução desse compromisso nos conteúdos do Plano Setorial de Educação e em seguida/paralelamente pela concretização do mesmo. É a leitura da práxis educacional que definirá a substantividade da participação e da democracia da Nova República.

²⁷ PROGRAMA descentralização e participação; a questão educacional. Brasília, s. ed., s.d. p. 28.

²⁸ Dia Nacional do Debate sobre Educação. 18 de setembro de 1985.