

## **PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: CONCEITOS, DEFINIÇÕES E MUDANÇAS**

**FERNANDES, Fabiana S.** – UNESP – fabianasfernandes@zipmail.com.br

**GT:** Estado e Política Educacional/ n. 05

**Agência Financiadora:** CAPES

Na década de 1990, grande parte da América Latina enfrentou uma profunda reforma de Estado, como resultado da crise econômica e política que devastava os países latino-americanos. Nesse período, algumas reuniões e oficinas técnicas foram realizadas por organismos internacionais, principalmente pela UNESCO, com o propósito de investigar o impacto desse contexto de crise para as políticas sociais, particularmente a educação.

No tocante à educação, além da preocupação com o impacto da crise sobre os sistemas educacionais latino-americanos, buscou-se discutir novas propostas educativas e organizacionais, para esses sistemas, incluindo o planejamento educacional, face às expectativas geradas pela democratização dos sistemas políticos latino-americanos. O processo de elaboração das políticas educacionais que, até os anos de 1980, era exercido, fundamentalmente, por um Estado empreendedor, mediante um mecanismo de planejamento normativo, trouxe um impasse diante da crise financeira do Estado e motivou a realização de um evento internacional importante, o Congresso Internacional “Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación”, realizado pela UNESCO, no México, em 1990.

O congresso tinha como objetivo, em particular, efetuar um balanço da evolução da planificação e gestão da educação, desde a Conferência Internacional sobre Planejamento da Educação, realizada em Paris, em 1968. Tinha por objetivo específico rever as atividades de planejamento e gestão, na medida em que não respondiam à crise que se instalou nos sistemas educacionais latino-americanos.

Esse evento foi contemplado em pesquisa de doutorado, mediante uma análise documental. A escolha, do objeto de investigação, justifica-se pela sua importância histórica, uma vez que foi o segundo encontro internacional<sup>1</sup> entre especialistas, organizações governamentais e não-governamentais, convocado pela UNESCO, para discutir questões referentes ao planejamento educacional, dentro de um contexto político, econômico e social mais amplo e por se constituir em um espaço que congrega

---

<sup>1</sup> O primeiro evento organizado foi a “Conferência Internacional sobre o Planejamento da Educação”, realizado em Paris, em 1968, pela UNESCO.

diversos especialistas em planejamento educacional, num momento de revisão de concepções sobre o planejamento e de redefinição de suas tarefas.

Este trabalho adotou um enfoque que privilegia a análise política, uma vez que registra todas as oscilações e alternativas do sistema econômico capitalista. Rama (1980) afirma que as diferenças radicam não nas estruturas econômicas, mas na configuração e dinâmica do regime capitalista. Sendo assim, a análise das idéias que circularam durante o congresso permitiram um maior esclarecimento das variáveis políticas, econômicas e sociais do capitalismo que atuaram como os incentivadores de determinados estilos de educação e planejamento. Há que se considerar, também, que estruturas econômicas similares podem oferecer distintos padrões e, se a análise se detém no aspecto da estrutura econômica, esses padrões ou estilos de educação e de planejamento podem não ser contemplados.

Considerando-se, também, que a educação é um processo social, para ser compreendida, é necessário que seja analisada nas intersecções que compõem a estrutura social. Nesse sentido, não é possível compreender o planejamento da educação sem considerar os elementos que o definem como um componente do processo social, ou um sistema de significações, composto, por um lado, de relações entre os sistemas econômicos, políticos e educacionais e, por outro, pela dependência desses sistemas para realizar-se como atividade social (Williams, 1992).

O critério adotado para selecionar os trabalhos analisados, pois não foram utilizados, nesta pesquisa, todos os documentos apresentados no Congresso, foi o tema de trabalho, pelo qual foram escolhidos os documentos que refletiam, fundamentalmente, a realidade dos países latino-americanos.

Buscou-se um procedimento de trabalho que permitisse o levantamento de categorias analíticas, com as quais foi possível observar, no âmbito das atividades do Congresso, os diferentes conceitos e enfoques de planejamento, a relação do planejamento com o Estado, os atores sociais envolvidos, o papel do planejamento na organização dos sistemas educacionais e seu vínculo com a administração educacional, dentre outras questões que surgiram no decorrer da leitura.

Após uma primeira leitura dos textos, com o intuito de explicitar uma relação entre os documentos analisado, percebeu-se que uma idéia fundamental, que estabelecia uma coerência ao evento realizado pela UNESCO e que constituiu no ponto de partida para a pesquisa documental, foi a compreensão de que o processo de planejamento

educacional na América Latina estava estreitamente vinculado às concepções de Estado e às práticas políticas que definem os caminhos desenhados para o planejamento.

Em seguida, efetuou-se uma segunda leitura, com o objetivo de criar fichas de leituras, contendo resumo e algumas transcrições de fragmentos de texto, que poderiam ser utilizadas posteriormente. O propósito, deste trabalho, foi buscar uma organização dos documentos por temas desenvolvidos em cada comunicação e por estruturas de texto, que proporcionasse instrumentos de auxílio no desenvolvimento de categorias de análise e na análise dos conceitos. Com esse trabalho, foram construídos dois quadros de análises, mediante os quais os textos foram organizados pelo estabelecimento de uma relação entre eles, definida pelos temas dos trabalhos e pelas estruturas de texto.

O quadro de análise de estruturas de texto (Quadro 1: Quadro de Análises por Estrutura de Texto, p. 3) permitiu verificar as diferentes abordagens teóricas dos autores no tratamento das questões relativas ao planejamento educacional.

**Quadro 1: Quadro de Análises por Estrutura de Texto**

<b>ESTRUTURA DO TEXTO</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>
<b>ANÁLISE 1</b>	Agrupam os trabalhos que se referem a problemas educacionais e ou de planejamento educacional sob várias perspectivas: econômica, sociológica, política, administrativa e educacional. São incluídas nessa categoria as revisões teóricas sobre o papel do Estado.
<b>ANÁLISE 2</b>	São revisões teóricas sobre o planejamento e o planejamento da educação que retomam as concepções e metodologias de planejamento utilizadas até então e explicitam suas inadequações e limites diante dos problemas educacionais existentes e das carências e necessidades educativas que surgiram.
<b>ANÁLISE 3</b>	Abordam determinados temas da educação, que não estão, necessariamente, relacionados com o planejamento. Na verdade, o enfoque principal desses trabalhos não é o planejamento.
<b>SÍNTESES</b>	Agrupam os trabalhos que se propõem, fundamentalmente, apresentar experiências educacionais, metodologias e investigações, bem como propostas para o tema do planejamento e da administração educacional. Alguns apresentam um informe sobre estratégias que foram adotadas ou serão adotadas para aperfeiçoamento ou correção de problemas.
<b>DIAGNÓSTICO</b>	São exercícios predominantemente estatísticos, apresentando um caráter quantitativo, que descreve a situação educacional do Peru.

Além da diversidade de estruturas textuais, há a diversidade temática (Quadro 2: Quadro de Análise por Temas de Trabalho, p. 3), que permitiu a abordagem do tema do planejamento e gestão educacionais sob diversas perspectivas.

**Quadro 2: Quadro de Análise por Temas de Trabalho**

<b>TEMA</b>	<b>ASSUNTO</b>
-------------	----------------

<b>Crise do Estado e Reformas Estruturais</b>	Refere-se às questões relativas ao Estado, como responsável ou vítima de uma crise sem proporções, que afeta o planejamento e a gestão das políticas educacionais.
<b>O significado histórico do Planejamento para os sistemas educacionais da América Latina</b>	Apresenta uma retrospectiva do planejamento e do planejamento educacional na América Latina para divulgar a importância dessa atividade e da manutenção do planejamento como atividade de criação, implementação e avaliação.
<b>O planejamento e a gestão educacionais frente ao desafio da década de 90: as reformas educacionais necessárias</b>	Enfatiza os limites impostos ao planejamento e a gestão educacionais pela crise dos anos 80 e apresenta novas variáveis que deverão ser consideradas no processo de elaboração e implementação das políticas educacionais.
<b>Um novo planejamento para um novo planejador: os rumos para as mudanças de enfoque</b>	Concentra dois tipos de trabalho: aqueles que apresentam propostas de investigação e de elaboração de materiais e aqueles que apresentam uma nova perspectiva para o planejamento educacional. Ambos tem em vista os limites do Planejamento Normativo e as mudanças no cenário educacional e, conseqüentemente, uma nova perspectiva para o planejamento da educação, seja nas propostas, seja nas discussões conceituais.
<b>O planejamento educacional na construção de um projeto educativo: experiências e propostas</b>	O planejamento educacional, concebido como instrumento imprescindível na elaboração de um projeto educativo, é apresentado concretamente nas propostas de programas e projetos educacionais, dentro de uma concepção de planejamento divergente da normativa.
<b>As situações educacionais dos países representadas nos diagnósticos tradicionais</b>	Descreve e/ou avalia a situação educacional ou um problema específico dos países representados, mediante a preocupação predominante com os indicadores básicos da educação. Indicadores qualitativos são secundários e a metodologia de planejamento normativo não é colocada em questão.
<b>Os diferentes âmbitos educacionais frente ao desafio dos anos 90: reformas e transformações necessárias</b>	Enfatiza os limites impostos a diferentes níveis e aspectos da educação na América Latina ou em países específicos e as mudanças necessárias nos enfoques e nas metodologias, assim como a consideração de novos temas na área da educação.
<b>As situações educacionais dos países numa perspectiva qualitativa: relatos de experiências</b>	Descreve alguns aspectos da educação de países distintos, como um informe ou um relato de experiência. O planejamento educacional não é o foco principal dos trabalhos.

Esse quadro, resultado da análise dos documentos selecionados, foi elaborado através do estabelecimento de uma relação entre os textos a partir de temas de trabalho. Apresenta agrupamentos de autores, organizados não em função dos temas das sessões temáticas e das mesas-redondas dispostas no Congresso, mas em função do tema que cada autor abordou.

Essa organização do material permitiu a compreensão de diferentes abordagens sobre o planejamento educacional, a composição de categorias de análise e a estruturação de um quadro de descritores, cujo propósito foi “instrumentalizar a análise dos conceitos fundamentais apresentados nos documentos” (Pimentel, 2001).

Os descritores foram selecionados, primeiramente, pela anotação de palavras e frases que definiam algum conceito ou apresentavam alguma proposta em termos de concepções e práticas de planejamento, administração e gestão, levando-se em consideração, também, as dimensões de análise que se definiram anteriormente. Em seguida, procedeu-se à organização destes termos conceituais, agrupando, por exemplo, as diferentes definições observadas nos textos sobre o mesmo conceito, o que resultou em núcleos de significados que discorriam sobre determinado assunto.

A identificação das categorias de análise e dos descritores permitiu observar diferentes posturas sobre os conceitos e práticas de planejamento, planejamento educacional, administração e gestão educacional; sobre o papel do Estado na organização e manutenção dos sistemas educacionais e na elaboração de políticas públicas de caráter universal ou parcial, mediante as políticas compensatórias e sobre o significado da crise econômica para os sistemas públicos de educação.

A comparação realizada entre o quadro de análise por estrutura de texto e o quadro de análise por temas de trabalho permitiu a composição de categorias de análise, que auxiliaram na busca das idéias centrais discutidas no Congresso e na composição de uma síntese, formada pelas diferentes tendências e perspectivas que foram identificadas nos trabalhos apresentados pelos autores latino-americanos. Foi mediante essas categorias que se estruturou a análise dos documentos do congresso e se selecionou os descritores mencionados acima.

Esse procedimento de trabalho com os documentos do congresso do México resultou em uma análise do processo de planejamento na América Latina que parte de uma dimensão mais ampla, a partir da consideração dos fatores econômicos, políticos e sociais que motivaram algumas perspectivas de reforma educacional e de concepções e discussões metodológicas do planejamento educacional. Inserida nessa discussão, estão os descritores, como se pode observar no quadro abaixo (Quadro 3, p.5):

**Quadro 3: Relação entre dimensões de análise e descritores**

<b>DIMENSÕES DE ANÁLISE</b>	<b>DESCRITORES</b>	<b>ELEMENTOS DE EXPLICAÇÃO</b>
<b>a) Crise do Estado e Reformas Educacionais</b>	ESTADO	Cenário econômico e social Crise Reforma (argumentos, propostas). Tarefas
	POLÍTICAS DE AJUSTE	Conceitos/Funções/Críticas
	DEMOCRACIA	Conceitos/Funções/Críticas
	POLÍTICA SOCIAL	Conceitos/Funções/Críticas

	EQUIDADE	Conceitos/Funções/Críticas
	EDUCAÇÃO	Dificuldades Princípios Medidas
<b>b) A gestão educacional frente aos novos desafios da década de 90</b>	DESCENTRALIZAÇÃO	Conceitos/Funções/Críticas
	GESTÃO	Conceito Gestão educacional Gestão com enfoque estratégico empresarial Gestão com enfoque democrático Gestão para a austeridade Gestão para a heterogeneidade Gestão para a homogeneidade
	QUALIDADE	Conceitos/Funções/Críticas
	ADMINISTRAÇÃO	Administração Administração Regional
<b>c) O significado histórico do planejamento para os sistemas educacionais</b>	PLANEJAMENTO	Definições Concepções metodológicas Funções Críticas Síntese de experiência
	PLANEJAMENTO EDUCACIONAL	Definições Concepções metodológicas Funções Críticas Dificuldades Tendências do período de 1970-1980
<b>d) Propostas e experiências de planejamento educacional: enfoque tradicional x rumos para as mudanças de enfoques</b>	PLANEJADOR	Conceitos/Funções/Críticas
	AVALIAÇÃO	Conceitos/Funções/Críticas
	INFORMAÇÃO	Conceitos/Funções/Críticas
<b>e) Um novo planejamento: a revitalização do conceito e da prática</b>		

1. Estado, Planejamento e Educação: conceitos e práticas difundidas no Congresso Internacional

A realização do congresso do México ocorreu em um contexto marcado por dois fatos importantes na história dos países latino-americanos: a redemocratização e a crise econômica da década de 1980. Diante desse cenário, o continente latino-americano enfrentou uma conjuntura complexa, caracterizada pelos efeitos combinados da crise e das exigências da transição para sistemas políticos democráticos. Sem contar que, a própria a configuração dos regimes democráticos, nos países latino-americanos, nesse

período, foi um fato igualmente complexo, uma vez que esteve vinculada com o esgotamento da estratégica desenvolvimentista.

Essa crise foi interpretada sob diversas perspectivas, pelos documentos analisados, embora o ponto de partida de todos tenha sido o enfraquecimento do Estado, no contexto da crise de 1980, que gerou um amplo processo de reforma das instituições públicas em grande parte da América Latina.

Foram encontradas duas perspectivas para a reforma dos Estados latino-americanos: uma reforma para o enfrentamento de um contexto apresentado como austero, mediante a criação de condições para a manutenção de um grau mínimo de governabilidade, reconhecendo na diminuição do Estado um fato consolidado pelo cenário econômico mundial e uma perspectiva que reconhece no fortalecimento do Estado, uma estratégia para administrar a crise, contornar a austeridade e atenuar seu impacto sobre a população, com a expansão de políticas sociais e o reforço da democracia.

Dentro da primeira perspectiva, parte-se do princípio de que há um contexto de austeridade provocado pelas reformas de ajuste econômico que exigem a contenção do consumo e dos gastos. A partir disso, um panorama sobre o financiamento das políticas públicas é apresentado, no qual se discorre sobre um inevitável processo de reforma para responder à incapacidade do governo em saldar as dívidas externas e a seu baixo desempenho como articulador de políticas destinadas ao social. Sustenta-se que as políticas de ajuste econômico geraram efeitos recessivos e reduziram a capacidade de financiamento do Estado, provocando esse contexto de austeridade. Como consequência, os sistemas educacionais estariam impossibilitados de se expandir em termos quantitativos e qualitativos, na mesma proporção do crescimento populacional, o que levou alguns autores a defenderem a tese de que os programas de ajuste implementados para responder a crise fiscal delineavam um novo cenário para o planejamento e a gestão educacional.

As alternativas apontadas referem-se às reformas na estrutura educacional que respondam ao novo cenário financeiro e político, com foco na eficiência – condicionada aos modelos de planejamento e gestão adotados – e na equidade – contemplada mediante políticas compensatórias e de focalização.

A equidade, concebida como uma estratégia para o desenvolvimento de políticas focalizadas, foi amplamente defendida, como substituta de políticas públicas universais, uma vez que a redução do gasto público e a geração de altíssima demanda por

assistência social pública geraram a incapacidade financeira do Estado para a formulação de políticas universais. O fundamento político para a defesa desse conceito de equidade estava na redefinição de democracia como um mecanismo de satisfação de demandas diferenciadas, ou seja, num conceito de democracia fundamentado na equidade e não na igualdade.

Com relação à segunda perspectiva sobre o processo de reforma do Estado, propõe-se uma crítica às reformas governamentais em curso, na América Latina, na medida em que, ao contrário de fortalecerem o papel do Estado na promoção das políticas sociais, uma vez que o contexto é de crise econômica e extrema pobreza, propõem a privatização e a redução estatal. As políticas sociais e a reforma do Estado, bem como seu papel na elaboração e implementação de políticas públicas, são definidos não somente com ênfase nos critérios econômicos, mas com base no fortalecimento de alianças políticas em prol da educação, que garantam o repasse de recursos e a participação democrática. Uma vez que a década de 1980 é caracterizada pelo entrecruzamento de dois processos importantes, a crise econômica e a transição democrática, alguns autores apostam no fortalecimento de alianças políticas dos setores sociais unidos pela proximidade de interesses ao redor de uma determinada política pública. Esse processo superaria a noção de corporativismo e criaria as condições para a geração de dinâmicas capazes de transformar diversos âmbitos da sociedade e contornar dificuldades econômicas. Defendem também que a diversificação de uma oferta educativa independente do Estado se deve à deterioração da oferta pública, pelos efeitos combinados da dívida externa e do ajuste estrutural. Esse processo provocou uma desigualdade em termos de qualidade de oferta ainda maior e legitimou a existência de uma demanda diferenciada, assim como legitimou a defesa por políticas de focalização.

Mediante esse enfoque, eleva-se à condição do Estado como poder público e responsável pelas políticas de caráter social e critica-se a apropriação de funções públicas por grupos privados, uma vez que a condução de um bem público pela iniciativa privada geraria a reprodução contínua da desigualdade social, pois “existem determinantes estructurales, internos y externos a los países, que justifican y alimentan el hecho de que los sistemas educativos sean selectivos, excluyentes de los más pobres y, por lo tanto, beneficiadores de aquellos para los cuales la política educativa siempre fue generosa y benevolente” (Garcia, 1990, p. 2).

Retomando o contexto da década de 1980 e as mudanças em curso nos âmbitos econômico, político, social e educacional, alguns autores preocuparam-se,



fundamentalmente, com os limites impostos à gestão educacional e às novas exigências a essa área.

A diminuição da qualidade educativa foi apontada como a principal responsável pela geração de circuitos diferenciados de educação escolar, implementados pelo setor público e pelo setor privado. Além de promover a desigualdade no acesso à educação, a expansão da oferta educativa pelo setor privado favoreceu a emergência de uma grande quantidade de atores no plano educacional que competem com o setor público, levando ao questionamento da existência de um sistema educacional em nível nacional (Casassus, 1990) e à defesa de processos de desconcentração e descentralização, com o propósito de melhorar a eficiência da administração e a eficácia do sistema e o incentivo à participação.

Sobre a descentralização, embora fosse consenso entre os participantes, a condução da política educacional pelas diferentes instâncias de governo num regime descentralizado, bem como os princípios e finalidades desse processo estavam condicionados ao significado que as reformas institucionais em curso na América Latina tinham para os diversos congressistas, o que produziu diferentes perspectivas para o processo de gestão.

O termo gestão, empregado nos documentos dos congressistas, na maior parte das vezes, não foi utilizado em substituição à administração escolar, embora possuísse muitos significados, dependendo da ênfase atribuída às diferentes instâncias de planejamento e gestão, praticadas em nível institucional e administrativo e do significado das reformas dos Estados, como já foi dito anteriormente. Nos limites do congresso, gestão pôde ser definida como o momento de tomada de decisões para que as políticas fossem implementadas, o que resulta em uma área mais específica e provavelmente mais restrita que a administração. Na realidade, a partir dessa definição, a gestão poderia ser situada como um campo específico da administração, uma vez que está relacionada com a condução das políticas a serem implementadas e prevê uma série de práticas, medidas e insumos do âmbito da administração. Por outro lado, a gestão também pôde ser considerada um processo de condução das políticas, envolvendo a fixação dos objetivos e a implementação, compreendendo a política, o planejamento e a administração, ou seja, o processo de condução política, de condução técnica e de condução administrativa.

No caso da gestão escolar, estaria mais bem conceituada segundo a primeira definição de gestão apresentada, pois é um campo mais restrito de implementação de

políticas, subordinada à administração das diferentes instâncias de educação. Já a gestão educacional poderia ser situada na segunda definição, uma vez que envolve mecanismos institucionais diversos, que não somente os relacionados com a educação e diferentes graus de administração e planejamento.

Com relação às concepções de planejamento educacional, polarizaram-se em duas perspectivas: uma que reproduz o planejamento tradicional e coloca como secundária a questão da metodologia e da concepção de planejamento e outra que prioriza a renovação do conceito e da prática. Ambas estão relacionadas com a compreensão que se tem do contexto dos anos de 1980 e seu reflexo sobre os sistemas educacionais e, também, sobre a concepção de educação.

Dentro da primeira perspectiva de planejamento, notou-se uma concepção de reforma educacional subordinada, principalmente, às restrições financeiras, o que lhe conferiu, assim, uma perspectiva economicista. Considerando a educação uma política setorial, o enfoque metodológico apontado, predominantemente, foi o prospectivo, na medida em que, para o contexto da década de 1990, a educação teria o papel estratégico de possibilitar a adaptação permanente dos recursos humanos aos processos de mudanças decorrentes do quadro econômico. Não se trata aqui da formação de recursos humanos como incentivo ao desenvolvimento econômico e social, mas da criação de condições para que haja uma adequada mão-de-obra, flexível, adaptada a diferentes tarefas, tendo em vista a instabilidade econômica e a crise social em que se encontravam os países latino-americanos.

Do ponto de vista institucional, o planejamento da educação atuaria na articulação dos processos de descentralização, mediante as funções de coordenação e programação de sistemas descentralizados e desenvolveria políticas de coordenação em um marco descentralizado, para a elaboração de uma programação geral do ensino. Seria o responsável, também, pela promoção da equidade com a transferência de recursos a zonas geográficas em proporção inversa à renda e com políticas de bolsas, para níveis secundários e universitários.

Do ponto de vista administrativo, teria por função uma reforma educacional planejada, com vistas a preservar a eficiência e a equidade na provisão da educação, mediante o incentivo à participação do conjunto da administração pública e dos agentes sociais, para que fosse garantido o desenho técnico dos planos e o compromisso com a sua execução.

Com relação à metodologia, observa-se que não há um esforço de análise no sentido de renovação das técnicas de planejamento, mas no acréscimo de novas habilidades ao planejador, ainda concebido como um técnico e não um agente de mudanças.

Skills in the traditional areas of planning need to be supplemented with skills in negotiation, communication, evaluation. The focus of skills development should be to produce planners and administrators who will be concerned with implementation rather than with plans or theoretical exercises. Implementation of educational change requires good planning, but requires more than, it requires attention to clients, implementers, tasks, politics and the process in which decisions are made; furthermore effective implementation requires continued organizational intelligence about the continued change process as well as the institutionalization of those changes. (Reimers, 1990, p. 10)

A idéia não é trazer as discussões para o processo de elaboração do plano, mas fazer prevalecer o plano no processo de planejamento. Isso implica que a participação e a democracia, que também fazem parte do discurso do planejamento para a austeridade, sejam concebidas como um mecanismo de legitimação de idéias que não surgiram de um processo de discussões, mas de consensos conduzidos. Esse é o ponto central que distinguirá essa concepção de planejamento da concepção de planejamento numa perspectiva de transformação, sobre o qual se discutirá mais adiante.

Do ponto de vista técnico, o planejamento para a austeridade continua sendo, predominantemente, operativo, como o planejamento tradicional e definido como um desenvolvimento técnico da ação de governar. Predomina a estrutura do plano-livro, mediante a elaboração de um diagnóstico das bases materiais que definem o setor educação, pela fundamentação em linhas de investigação compostas pela análise de gastos públicos, financiamento, custo, ofertas e demanda, administração de recursos, informação sobre determinantes financeiros e orçamentos do setor e conhecimento da base econômica da educação, seguido por um prognóstico a partir do qual serão definidos os objetivos e metas, os programas e projetos e os mecanismos de ação.

A segunda perspectiva de planejamento relaciona-se com uma idéia de educação transformadora, na medida em que a educação, assumindo sua dimensão política de instrumento de participação social, poderia mudar mentalidades e comportamentos, na direção de um projeto educativo fundamentado na participação popular e na democracia social, com função redistribuidora e integradora da sociedade.

Do ponto de vista educativo, dentro dessa perspectiva de planejamento, a educação não se limita às questões pedagógicas, pois, além da dimensão educativa, a educação tem uma dimensão política e uma função social, que é “constituir-se em um âmbito essencial de transmissão, consolidação, criação e recriação da cultura, baseada no objetivo prioritário de preservação e potencializarão da dignidade da pessoa humana” (Lamarra, 1990).

O planejamento educacional, sendo um instrumento de orientação e de síntese dessas concepções, deveria assumir os princípios políticos e sociais definidos como funções da educação, tanto na sua definição, como na sua metodologia, pressupondo um estilo de planejamento que não se restringisse somente à dimensão técnico-instrumental. Dessa forma, o planejamento é apresentado tanto no seu aspecto técnico, como na sua dimensão sócio-política, cultural e psicológica. Isso o define como um mecanismo que tem competência nos domínios da técnica e capacidade política de convencimento e mobilização, sendo a qualidade técnica validada pelos componentes políticos, sociais, morais, etc.

Embora não haja propostas de novos instrumentos metodológicos, há discussões teóricas sobre as limitações do modelo normativo, bem como o desenvolvimento de algumas premissas básicas que poderiam sustentar uma possível redefinição do planejamento educacional e dos seus pressupostos metodológicos.

Sendo assim, a primeira consideração importante é que, nesse segundo enfoque de planejamento, há muitas discussões sobre a concepção e o papel do planejamento educacional, tendo em vista, as debilidades apresentadas pelo planejamento tradicional, as lacunas que surgiram nos sistemas educacionais latino-americanos ao longo de sua expansão e a reconfiguração do cenário político, econômico e social da América Latina, mas, não há a proposição de metodologias de planejamento.

La cuestión metodológica principal está en cómo lograr una articulación de conjunto entre los objetivos que nos planteamos y la situación de que partimos, en un proceso pasado por las distintas mediaciones necesarias para implementarlas.

Por esta razón creemos que es preferible no hablar de metodologías sino de concepción metodológica, es decir de una concepción global de la lógica interna que debe atravesar todo el proceso de conocimiento y transformación de la realidad. (Aguerrondo, 1990, p 8)

É preciso considerar, também, que o planejamento, mais do que uma técnica de governo, é um instrumento complexo de governo que se relaciona com a dimensão política e a administrativa, numa articulação em que reside grande parte da eficácia de ação de governo (Lamarra, 1990). É compreendido como um componente de ação de governos, cujas tarefas são fornecer as orientações gerais e os fundamentos técnicos necessários para a tomada de decisões, contribuindo para a viabilidade das mudanças propostas.

Uma vez que envolve processos sociais, o conceito de planejamento não pode desprender-se de sua dimensão temporal, pois o planejamento não é concebido como um processo linear de etapas sucessivas, senão como um cálculo de situações num cenário social incerto. Isso significa que o planejamento é desenvolvido dentro de um contexto histórico específico, tendo-se em vista uma teoria social que permita conhecer a sociedade como um todo complexo e dinâmico e considere os diferentes atores sociais que atuam e interferem nos processos de planejamento.

Da mesma forma, de acordo com essa perspectiva de planejamento, a esfera técnica não está separada da esfera política, pois a lógica do planejamento para a transformação não consiste em operar mediante o desenho de fórmulas e modelos reificados, como se observou anteriormente.

No âmbito da esfera política, o planejamento compreende a condução da viabilidade de satisfação das demandas e aspirações sociais e a dimensão político-ideológica dessa atividade surge quando se considera que se está a serviço da realização de um projeto, o que significa que, a decisão de planejar se origina na imagem que um conjunto de decisores políticos tem sobre a sociedade. Isso se opõe à neutralidade e à visão não política das perspectivas tecnocráticas.

A capacidade de convencimento político do planejamento é desenvolvida mediante um processo de construção coletiva, na qual as variáveis que favoreceriam o planejamento, assim como os seus obstáculos, seriam considerados ao longo dessa atividade. Isso significa que convencimento político, mais do que uma habilidade do planejador é um consenso construído.

Com relação ao planejamento educacional, além de levar em consideração os conceitos apresentados, anteriormente, deve ter em conta sua especificidade: a educação. Portanto, sua reconceituação, bem como sua metodologia, devem basear-se na incorporação da dimensão pedagógica. As propostas de planejamento educacional desenvolvidas, até então, eram adaptações de metodologias, cujos sustentos teóricos

eram diversos das ciências da educação (Aguerrondo, 1990). Sendo a educação um dos âmbitos do social, no qual se entrecruzam maior quantidade de elementos diferentes, essa proposta para a redefinição do planejamento educacional tornou-se um grande desafio, até porque a educação, ao longo de sua história, sempre apresentou grandes dificuldades para desenvolver um corpo teórico substantivo, desde o pedagógico. Mesmo assim, a perspectiva de planejamento educacional apresentada constitui um avanço e lançou novos horizontes para o desenvolvimento de propostas, cuja esfera teórica e técnica devem compreender aspectos substantivos do processo educacional.

Do ponto de vista institucional, o planejamento operaria em realidades descentralizadas e distintas (bairros, periferias, zonas rurais, grupos comunitárias), nas instituições do sistema de ensino formal e nas instituições de ensino não-formal, buscando incentivar a multiplicação dos centros de decisões e um maior nível de autonomia. Atuaria também na criação de novos modelos institucionais, nos quais a circulação de informações, a investigação e a inovação se constituiriam em práticas profissionais correntes. Enfim, o planejamento é reconhecido como um instrumento que garanta a participação dos níveis regionais e locais na gestão política e administrativa do sistema educativo, buscando articulá-los entre si e com o poder central.

Em relação ao aspecto administrativo, planejadores e administradores da educação atuariam em conjunto na formulação de políticas e no estabelecimento das prioridades e metas, incentivando, também, a participação das associações representativas e comunidade escolar, que inclui os profissionais da educação, pais e alunos. Isso porque o planejamento é função do Estado e da sociedade, envolvendo as instituições públicas e os grupos e organizações da sociedade.

Por fim, cabe ressaltar que a institucionalização do planejamento da educação tem como finalidade a formação de planejadores da educação, cujos requisitos devem levar em consideração: a formação de extratos políticos e técnicos em conjunto, a formação de equipes multidisciplinares, a incorporação ao planejamento da articulação política que toda intervenção social supõe para mudar a realidade e a redução de lacunas entre os organismos técnicos e as comunidades para os quais se destinam os planos.

## 2. Considerações Finais

Mediante esse estudo documental, foi possível verificar que o referido congresso internacional foi um espaço em que circularam as idéias favoráveis às mudanças nos

estilos de desenvolvimento praticados, até então, na América Latina, com forte presença da intervenção estatal, bem como na relação entre Estado e planejamento, atrelada à idéia de desenvolvimento econômico. Da mesma forma que a atividade de planejamento centralizada no Estado não conseguiu trazer aos países latino-americanos a propagada modernização pelo desenvolvimento da economia capitalista, o planejamento educacional – até então concebido como o principal instrumento para a condução dos sistemas educacionais – fundamentado nas perspectivas economicistas de formação de recursos humanos, custo-benefício da educação e organização da oferta e da demanda – também, falhou e foi colocado em questão.

Houve uma expectativa grande sobre o papel do Estado e uma perspectiva de crise educacional dos anos 1980, cuja especificidade estava na incapacidade de ação educacional dos Estados.

A crença na incapacidade do Estado em garantir a manutenção de um sistema educacional com as mínimas condições de qualidade e com capacidade de atender a toda a população, gerou uma situação qualitativamente nova, requerendo um tipo de tratamento novo para o tema da educação. No tocante ao planejamento e à administração educacional, os documentos verificaram que os parâmetros que tem constituído seus fundamentos estavam em crise, também. Essa constatação foi interpretada de formas diversas e, no que diz respeito ao planejamento, foi possível agrupar as diferentes posições em duas categorias fundamentais: a de planejamento para a austeridade, em consonância com uma concepção conservadora de educação e a de planejamento para a transformação, relacionada com uma perspectiva educacional, igualmente, transformadora.

Pela perspectiva de planejamento para a transformação, foi possível observar que a concepção de planejamento fortaleceu-se como uma atividade societária, na medida em que a participação social no processo de planejamento tornava-se um fator importante para a garantia da legitimidade do plano, bem como da sua implementação. Sendo assim, assumia uma posição distinta, não mais como um instrumento técnico-racional, mas como uma ferramenta de governo dos distintos atores sociais, identificados com as diferentes forças sociais que se movimentam na sociedade e que possuem diferentes interesses e motivações. Essas forças sociais que governam não se fazem apenas pelo Estado, mas por representantes de diversos setores da sociedade que atuam em espaços determinados do sistema social: sindicatos, partidos políticos, universidades, organizações não-governamentais, associações, cooperativas, etc.

## Referências bibliográficas

AGUERRONDO, Inés. Hacia un Programa Regional para la Formación de cuadros profesionales en la planificación/gestión/administración de la educación en América Latina. In: *CONGRESO INTERNACIONAL "PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN*. México: UNESCO, 1990.

AGUILAR, Luis E. *Estado Deserto: Brasil-Argentina nos anos de 1982-1992*. Campinas, SP: FE/UNICAMP; R. Vieira, 2000.

CASASSUS, J. Crisis y democracia: determinantes de la gestión educativa en América Latina en los 90. In: UNESCO. *CONGRESO INTERNACIONAL PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN*. Ciudad de México: UNESCO, 1990.

LAMARRA, Norberto F. La Planificación y la administración de la educación en el marco de la transformación y democratización de la educación básica en Argentina. In: UNESCO. *CONGRESO INTERNACIONAL PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN*. Ciudad de México: UNESCO, 1990.

PIMENTEL, Alessandra. *O Método da Análise Documental: seu uso numa pesquisa historiográfica*. In: *Cadernos de Pesquisa*, n.114, p.179-195, nov., 2001.

RAMA, Germán (org.). *Educación y sociedade en América Latina y el Caribe*. Chile: Unicef, 1980.

REIMERS, F. The impact of the debt crisis and the adjustment on education in Latin America: implications for educational planning and management. In: UNESCO. *CONGRESO INTERNACIONAL PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN*. Ciudad de México: UNESCO, 1990.

UNESCO. *CONGRESO INTERNACIONAL PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN*. Ciudad de México: UNESCO, 1990.

WALTER GARCIA, E. Educación el los años 90: ¿ Ajustes o desajustes? In: UNESCO. *CONGRESO INTERNACIONAL PLANEAMIENTO Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN*. Ciudad de México: UNESCO, 1990.

WILLIAMS, Raymond. *Cultura*. 2. ed. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.