

# **Para além da dualidade matusiana e da tríca gandiniana: uma análise das concepções de planeamento público e educacional<sup>1</sup>**

Jhonatan Uelson Pereira Sousa de Almada<sup>2</sup>

## **RESUMO**

Neste artigo apresentamos resultados da pesquisa sobre as relações entre planeamento e educação estabelecidas no âmbito das obras de autores selecionados que versaram diretamente sobre planeamento público em geral e planeamento educacional em particular. O referencial teórico foi o materialismo histórico-dialético, a partir do diálogo com a produção marxiana e a tradição marxista. Os procedimentos metodológicos implicaram na revisão de literatura e análise documental, consistindo na leitura e fichamento, explicitação das teses centrais de cada autor, identificação de sua fundamentação teórica e suas relações com nosso objeto de estudo. Nos resultados, observamos que as classificações existentes de planeamento tradicional-normativo, planeamento estratégico-situacional, gerenciamento da qualidade total, planeamento estratégico e planeamento participativo não apreendem as relações presentes nas concepções teóricas identificadas. Em face disso, propomos como critérios para organização das concepções teóricas, o posicionamento em relação ao modo de produção capitalista e o posicionamento quanto ao papel atribuído à educação. Quanto ao primeiro critério identificamos concepções reformistas (tecnicistas e politicistas) e progressistas. Quanto ao segundo critério identificamos concepções igualitaristas, utilitaristas, concessionistas, produtivistas e autonomistas. Compreendemos, ainda, que ocorre uma prevalência das concepções reformistas e produtivistas na história do planeamento

---

1 Este artigo é resultante da pesquisa, intitulada "Planeamento público e educacional no Brasil: uma análise das relações entre planeamento e educação", defendida no Mestrado em Educação da UFMA, sob a orientação da Profa. Dra. Francisca das Chagas Silva Lima e contou com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA).

2 Mestre em Educação pela UFMA. Especialista em Políticas Públicas pela FGV. Vice-Diretor da seção estadual da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) no Maranhão. Secretário-Adjunto de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Governo do Estado do Maranhão. E-mail: jhonatanalmada@yahoo.com.br.

público e educacional no Brasil enquanto opção das elites dirigentes. Entendemos que a principal contribuição do presente trabalho ao propor essa nova organização das concepções teóricas de planejamento público e educacional é explicitar a necessidade de romper com as concepções prevalentes e construir outro planejamento enquanto teoria-e-prática, efetivamente democrático, que possa colaborar para a garantia de uma educação pública estatal, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada.

**Palavras-chave:** Planejamento Público. Planejamento Educacional. Educação. Concepções Teóricas.

**Beyond the matusian duality and the gandinian troica:** an analysis of the concepts of public and educational planning

## **ABSTRACT**

In this paper, we analyze the relationship between the concepts of planning and education found within selected works of authors who dealt directly with public planning in general and particularly educational planning. The theoretical framework adopted in this analysis was the historical and dialectical materialism. The methodological procedures comprised literature review and documentary analysis, by reading and book reporting, outlining the central thesis of each author, and identifying their theoretical framework and its relations with the object of our study. As results, we observed that the existing classifications concerning traditional normative planning, strategic situational planning, total quality management, strategic planning and participative planning fail to capture the relationships present in the theoretical concepts identified. Through this, we propose as criteria for the organization of theoretical concepts, the position in relation to the capitalist mode of production and the position concerning the role assigned to education. Regarding the first criterion, we identified reformist conceptions (technicist and politicist ones) and progressive conceptions. Concerning the second criterion, we identified egalitarian, utilitarian, concessionist, productivist and autonomist conceptions. We also understand that there is the prevalence of reformist and productivist conceptions in the history

of and public educational planning in Brazil as an option of the elites controlling the power. We understand that the main contribution of this work by proposing this new organization of the theoretical concepts of public educational planning is to make explicit the need to break with the prevailing conceptions and build another project as a theory-and-practice, effectively democratic, that can contribute to ensure a public, state, free, secular and of socially relevant quality education.

**Keywords:** Planning public. Educational planning. Education. Theoretical concepts.

**Además de la dualidad matusiana y de la troika gandiniana:** un análisis de los conceptos de planificación pública y educativa

## RESUMEN

En este artículo presenta los resultados de investigaciones las relaciones la planificación y educación establecidas en el alcance de las obras de autores seleccionados que tratan directamente sobre la planificación pública en general, y planificación educacional en particular. El referencial fue el materialismo histórico y dialéctico desde el dialogo con la producción marxiana y la tradición marxista. Los procedimientos metodológicos fueron basados en la revisión de la literatura y análisis documental, mediante la lectura y informe, destacando las tesis centrales de cada autor, identificación de su base teórica y sus relaciones con nuestro objeto de estudio. En los resultados se observó que las clasificaciones existentes de planificación tradicional normativa, planificación estratégica aprehenden las situaciones presentes en los conceptos teóricos identificados. Ante esto, se propone como criterios para la organización de los conceptos teóricos, el posicionamiento en relación con el modo de producción capitalista y el posicionamiento cuanto al papel atribuido a la educación. En cuanto al primer criterio, identificamos concepciones reformistas (tecnicistas y unos politicista) y progresistas. En cuanto al segundo criterio, identificamos concepciones igualitaristas, utilitaristas, concessionistas, productivistas y autonomistas. Comprendemos, también, que ocurre una prevalencia de concepciones

reformistas y productivistas en la historia de planificación pública y educativa en Brasil mientras opción de las elites que controlan el poder. Entendemos que la principal contribución de este trabajo al proponer esta nueva organización de los conceptos teóricos de la planificación pública y educacional es hacer explícita la necesidad de romper con las concepciones prevalecientes y construir otra planificación, encunato teoria y práctica, efectivamente democrática, que pueden colaborar para garantizar una educación pública estatal, gratuita, laica y de calidad socialmente relevante.

**Palabras clave:** Planificación Pública. Planificación educativa. Educación. Concepciones teóricas.

## Introdução

O presente artigo está dividido em duas seções principais. Na primeira seção apresentamos nossa crítica à classificação de Matus (1996) e propomos uma forma alternativa de organizar as concepções teóricas de planejamento público, baseada no posicionamento quanto ao modo de produção capitalista e posicionamento quanto ao papel atribuído à educação. Advertimos que dentre os autores analisados, apenas Matus (1996) propõe uma classificação das teorias do planejamento público, classificação essa que entendemos ser insuficiente em face da diversidade teórica identificada nesta pesquisa.

Na segunda seção, apresentamos nossa crítica à classificação de Gandin (2010) e também propomos uma forma alternativa de organização das concepções teóricas de planejamento educacional com base nos critérios já referidos. Gandin (2010) propõe uma divisão das teorias do planejamento educacional, que consideramos também insuficiente diante da diversidade teórica identificada.

Privilegiamos a seleção de obras de autores que abordam diretamente a temática do planejamento e planejamento educacional, a partir de meados dos anos 1950/1960 aos anos 2000. O período inicial (1950 e 1960) foi escolhido em função de ser a fase em que o planejamento possui abundante produção bibliográfica, em especial pela sua utilização na recuperação dos países europeus pós-Segunda

Guerra Mundial (como a França), o relativo sucesso do planejamento soviético e o crescimento da produção teórica da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), como indica Furtado (1999).

A análise está fundamentada no método inerente à produção marxiana e a tradição marxista (MARX, 2011; NETTO, 2005; GRAMSCI, 1986). Por fim, traçamos nossas considerações finais, apontando para a necessidade de ruptura com as concepções prevalentes no âmbito do planejamento público brasileiro, no sentido de contribuir para a garantia de uma educação pública, estatal, gratuita, laica de qualidade socialmente referenciada.

### **As concepções de planejamento público ante o modo de produção capitalista e do papel atribuído à educação**

Matus (1996) divide as teorias do planejamento público em dois grandes grupos: as ligadas ao planejamento tradicional-normativo e a sua proposta de planejamento estratégico-situacional.

O planejamento tradicional-normativo na existência de um sujeito planejador (o Estado) e uma realidade socioeconômica a ser planejada. O planejamento adota como critério principal o cálculo econômico e este não prevê adversário a sua forma de analisar a realidade e estabelecer objetivos. A verdade do diagnóstico é única e objetiva. A situação final é conhecida e a incerteza é mínima.

O planejamento estratégico-situacional seria uma inversão dessas características. Existem inúmeros sujeitos com capacidade de planejar (o Estado, os atores sociais, as forças sociais, etc.) e com diferentes visões da realidade a ser planejada, não há distinção clara entre sujeito e objeto planejado. O planejamento adota como critério principal o cálculo situacional, formulado a partir da posição que os sujeitos ocupam no sistema social, demarcando as diversas possibilidades de ação por meio do jogo social. A realidade é entendida de forma dual, existem os aliados do plano que o governante constrói e os adversários desse plano. O sucesso do governante implica em saber lidar com esses componentes pela sua capacidade de governabilidade. Não existe perspectiva de resolver definitivamente os problemas sociais, mas

oferecer soluções satisfatórias na conjuntura. Não há verdade objetiva e a incerteza é apenas reduzida, está sempre presente.

A fragilidade da classificação de Matus (1996) está em enquadrar tudo o que não é planejamento estratégico-situacional como planejamento tradicional-normativo. Obrigatoriamente toda a produção teórica que precede sua classificação é considerada como planejamento tradicional. Dessa forma, o autor não possibilita apreender as diferentes concepções existentes em cada teoria quanto ao papel do planejamento, sua relação com o Estado e com o objetivo do desenvolvimento, no seio do qual se inscreve a educação.

Assim sendo, seu conceito de planejamento tradicional-normativo leva a pensar que todos os autores atribuem um caráter inflexível, absoluto e incontestável ao processo de planejamento. Quando, na verdade, praticamente todos os autores que o precederam falam do “enorme grau de incerteza no planejamento” (CAMPOS, 1954, p. 39); das “verdades e afirmações absolutas como construções efêmeras da mente humana” (FRIEDMANN, 1959, p. 176); que “o planejamento deve ser flexível” (LEWIS, 1960, p. 171); que “não há garantia total” (TINBERGEN, 1964, p. 89); da necessidade permanente de corrigir “desvios ou distorções” (CARVALHO, 1978, p. 37) e que se deve agir “o menos improvisadamente possível, o mais planejadamente possível” (FERREIRA, 1979, p. 69).

Além disso, não apreende o Estado como uma entidade disputada pelos interesses de classe, operando majoritariamente no interesse da classe dominante. Seu conceito de planejamento apresenta o Estado como esvaziado de conteúdo, preenchido pelo governante de turno. Não permitindo, assim, captar as diferentes concepções de Estado.

Ao ignorar o debate sobre o desenvolvimento, não discute as limitações do planejamento em face do modo de produção capitalista. Na verdade, ele sequer menciona capitalismo, prefere mercado. A coletânea de Giacomoni e Pagnussat (2006, p.9) reedita textos de ambos e os classificam como “fundamentos teóricos do planejamento no âmbito da esfera pública”, observe-se que a coletânea é publicada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e é apresentada como

um dos principais materiais didáticos para a formação dos servidores públicos federais.

O conceito de desenvolvimento é substituído pela ideia de cálculo econômico, quando os autores visaram apresentá-lo como método mais geral aplicável a todas as áreas (FRIEDMANN, 1959; FERREIRA, 1979) ou à área econômica e social (LEWIS, 1960). Todos têm uma visão sobre a política ou o cálculo político limitadoras (FRIEDMANN, 1959), críticas/esperançosas (PEREIRA, 1978; FERREIRA, 1979) ou tecnocráticas (TINBERGEN, 1964).

Curiosamente, a concepção de educação em Matus (1996), depreendida por nossa análise, lembra tanto as posições de Lewis (1960) e Tinbergen (1964), quanto as posições de Carvalho (1978), apresentando-a ora como solução para as desigualdades ou como pré-requisito importante para o sucesso do processo de planejamento. No entanto, ela aparece desvinculada da ideia de desenvolvimento.

Em vista disso, evitando a dualidade entre posições economicistas (planejamento tradicional-normativo) ou politicistas (planejamento estratégico-situacional), poderíamos organizar as teorias do planejamento com base em dois critérios: a) o posicionamento em relação ao modo de produção capitalista e b) o papel atribuído à educação na teoria do planejamento.

Assim, temos três blocos de concepções de planejamento em relação ao primeiro critério, isto é, o posicionamento quanto ao modo de produção capitalista: i. reformistas tecnicistas não negadoras do capitalismo, ii. reformistas politicistas não negadora do capitalismo e iii. progressistas negadoras do capitalismo.

Reformistas porque não pretendem ou admitem a necessidade de negação do modo de produção capitalista, mas a implementação de reformas. A utilização do planejamento representa um avanço em relação ao *laissez-faire*, ainda que seja um avanço limitado. Progressistas por compreenderem que não é o planejamento que negará o modo de produção capitalista, mas é pela revolução que isso ocorrerá, momento a partir do qual, o planejamento servirá como instrumento de mediação da transição. Tecnicistas por enfatizarem a dimensão técnica do planejamento, desvinculada das condições objetivas e subjetivas.

Politicista por absolutizar a dimensão política, mesmo explicitamente considerando a dimensão técnica.

AAs concepções reformistas tecnicistas não negadoras do capitalismo são representadas por Campos (1954), Friedmann (1959), Lewis (1960), Tinbergen (1964) e Carvalho (1978). Todos se esforçam por apresentar o planejamento como algo independente do modo de produção, desprovido da mediação política, da revolução socialista. Evitam o termo capitalismo, utilizam eufemismos como economia de mercado, mercado livre ou simplesmente economia. Também se alinham na crítica do *laissez-faire* ou do liberalismo, defendendo o planejamento como uma alternativa mais viável.

O **planejamento** é uma técnica ou um método, um meio racional de estabelecer objetivos para determinada sociedade, técnica que utiliza procedimentos lógicos, sistêmicos, científicos e detalhados para alcançar tais objetivos. O planejamento representa a orientação racional das atividades governamentais em geral e das atividades econômicas em particular.

As concepções reformistas politicistas não negadoras do capitalismo são representadas por Matus (1996). Essa linha evita discutir a questão central, relacionada ao modo de produção capitalista. Critica-se o planejamento praticado no âmbito dos países capitalistas como sendo tradicional-normativo. O principal equívoco é político e econômico, pois excluía a política ou superestimava o mercado. A forma superadora proposta é o planejamento estratégico-situacional, no qual a política está contemplada na forma maquiavélica, ou seja, a política entendida como poder. Absolutizada. O mercado é visto como auxiliar, não se opõe ao planejamento, cuja função seria corrigir suas deficiências e problemas, sobretudo no que diz respeito à democratização econômica e social.

A concepção de **planejamento** apesar de adotar uma racionalidade técnica e política (razão tecnopolítica) entende que a realidade é indefinida e eivada de incertezas, por isso, atuar sobre ela, implica em tomá-la como sujeita a um cálculo situacional feito por qualquer ator social, incorporando as regras do jogo e buscando implementar determinado projeto, o qual terá aliados ou adversários.

Essa concepção se recusa a reconhecer que essa realidade se refere a uma economia capitalista, pois entende que esse debate está superado pela crise das ideologias.

As **concepções progressistas negadoras do capitalismo** são representadas por Pereira (1978) e Ferreira (1979). Explicitam os limites do planejamento nos quadros do capitalismo, destacando a necessária relação entre técnica e política. A importância e imprescindibilidade da participação popular nesse processo são destacadas por Ferreira (1979). O caráter de mediação do planejamento, necessitando de uma ruptura revolucionária para implantação de um novo modo de produção, é destacado por Pereira (1978). A negação do capitalismo passa pela política, não pelo planejamento. Enquanto Pereira (1978) se dedica a estudar as características do planejamento capitalista (planificação indicativa ou planificação flexível), Ferreira (1979) busca elaborar uma metodologia de planejamento que seja antissistêmica, anticapitalista, de base social local (planificação versus planejamento).

O **planejamento** é entendido como um processo social, de controle do tipo macroestrutural capitalista ou socialista (PEREIRA, 1978) ou como a possibilidade de controlar a atividade econômica, orientando-a no atendimento real das necessidades efetivas de todos (FERREIRA, 1979). Enquanto na primeira conceituação não se vislumbra a possibilidade de uma mudança radical por intermédio do planejamento, na segunda evidencia-se essa esperança, desde que com práticas alternativas, como a organização dos produtores associados.

Em relação ao segundo critério, isto é, o posicionamento quanto ao papel atribuído à educação, temos: i. igualitaristas; ii. utilitaristas e iii. concessionistas. Igualitaristas porque entendem que a educação teria como tarefa fundamental contribuir para atingir a igualdade, alguns flertando com uma sociedade sem classes. Utilitaristas porque a consideram como algo instrumental ao desenvolvimento econômico ou ao próprio processo de planejamento. Concessionistas porque compreendem a educação como uma concessão do Estado capitalista às classes menos favorecidas, como forma de suavizar as tensões sociais.

As **concepções igualitaristas** são representadas pelos trabalhos de Lewis (1960) e Matus (1996). Todos consideram a oferta

ou o investimento em educação como uma das formas de resolver os problemas sociais, problemas estruturais inerentes ao modo de produção capitalista. A solução das desigualdades passaria pela oferta de oportunidades iguais para todos. Os autores atribuem à educação um papel quase milagroso. Para esses milagreiros, a oferta de educação pelo Estado poderia inclusive levar a uma sociedade sem classes (LEWIS, 1960).

Essas posições não questionam de que educação se está falando, as possibilidades dessa educação em face da ordem estabelecida, o caráter classista do Estado, a correlação dela com os inúmeros fatores, complexos de complexos que constituem a realidade, colocando nela uma esperança quase infantil. A educação emerge como uma forma de dissimular o que engendra a desigualdade (capitalismo), mistificada como mecanismo gerador da igualdade de oportunidades para todos, que passariam a estar aptos a disputar um lugar ao sol na sociedade, onde formalmente somos todos iguais. O que nos lembra, nesse quesito, resquícios de influência do pensamento liberal clássico (CUNHA, 1980) e das teorias não críticas (SAVIANI, 2006).

As **concepções utilitaristas** são representadas por Campos (1954), As concepções utilitaristas são representadas por Campos (1954), Friedmann (1959), Tinbergen (1964) e Carvalho (1978). Todos consideram a educação pela sua utilidade ou funcionalidade em relação ao planejamento. Vinculando seu investimento às necessidades do processo de planejamento, seja no papel indireto que desempenha na economia (CAMPOS, 1954), seja na importância de uma população razoavelmente educada para participar do esforço de planejamento do desenvolvimento econômico (TINBERGEN, 1964; CARVALHO, 1978).

A posição mais relativizadora da importância da educação é a de Friedmann (1959) que condiciona sua oferta ao trabalho de auscultação feito pelos planejadores. Se identificarem que a educação é do “interesse público” (no sentido especial que conceitua), poderão cancelar tal oferta. Não há nenhuma perspectiva mais ampla, a questão é saber em que medida a educação pode servir à eficácia da metodologia de planejamento proposta, seja como mistificação (TINBERGEN, 1964), seja como investimento (CAMPOS, 1954). É a educação subordinada à

lógica mercantil capitalista “sem questionamentos aos fundamentos ideológicos e às razões históricas dessa configuração das sociedades” (PIRES, 2005, p. 40).

Por fim, as concepções concessionistas, representadas por Pereira (1978) e Ferreira (1979), adotam uma visão mais crítica em relação ao papel da educação, constituindo-se nas posições mais avançadas no que tange aos autores precedentes. Entretanto, se a educação não é redentora (igualitaristas) do capitalismo ou funcional (utilitaristas) ao sistema, também não é algo que pode ser potencialmente transformadora. A análise dos dois autores conflui para, admitindo seu caráter de direito social, observarem que ela é uma concessão do Estado capitalista, sob a planificação indicativa ou flexível, cujo objetivo central é suavizar as tensões inerentes ao tipo macroestrutural capitalista.

A educação é o consumo mínimo garantido pelo Estado às classes menos favorecidas ou setores populares, uma tentativa de redistribuir a renda global. No final das contas, sua oferta também é uma oportunidade de novos negócios para a classe dominante. Como lembra Frigotto (1984), os recursos aplicados em educação são incorporados pelo sistema produtivo capitalista por várias vias, como a construção civil (construção de escolas), a indústria gráfica (material didático), as empresas de tecnologia (programas, computadores, etc.), dentre outras. As posições concessionistas, portanto, se aproximam da visão crítico-reprodutivista evidenciada por Saviani (2008), isto é, desesperançados, não enxergam a possibilidade de pela educação exercer-se uma contra-hegemonia ao sistema capitalista.

### **Concepções de planejamento educacional em face do modo de produção capitalista e do papel atribuído à educação**

Gandin (2010) divide as teorias do planejamento em três grupos: gestão da qualidade total, planejamento estratégico e planejamento participativo.

A gestão da qualidade total é inerente às empresas. Limita-se aos meios, não inclui nenhuma proposta social ou pedagógica, tem como horizonte o lucro, busca essencialmente a eficiência, mantêm esquemas

hierárquicos bem definidos, a participação é limitada, não discute os resultados sociais, promove a padronização das tarefas, procedimentos e resultados e não se discute os critérios do que seja qualidade. Observamos que apesar de alguns autores incorporarem a necessidade da educação ser eficiente, como Ribeiro (2005), Coombs (1970) e Parente Filho (2003), nenhum ignora os aspectos sociais, a importância social dela. Não é possível incluir qualquer dos autores nessa classificação.

O planejamento estratégico tanto pode ser empresarial quanto governamental. Busca conceber visões globalizantes, dá ênfase à criatividade, busca a eficácia, serve à transformação, é recomendado em épocas de crise, propõe, especialmente o futuro, trabalha a partir das necessidades e a qualidade é entendida de maneira ampla. A dimensão da estratégia aparece em autores como Trigueiro Mendes (2000), Parente Filho (2003) e o próprio Gandin (2010), apesar disso nenhum deles se fixa apenas na eficácia da educação ou se preocupa necessariamente com a transformação.

O planejamento participativo envolveria tanto um nível estratégico, como um nível operacional, conforme explicitado quando abordamos a conceituação de Gandin (2010). Seria um mix dos dois planejamentos anteriores, com a diferença de estabelecer a participação de todos como aspecto primordial. A participação aparece de forma implícita ou explícita na maioria das obras, mas apenas na do próprio Gandin (2010) assume essa importância. O que impossibilita identificá-las nessa classificação.

O problemático da classificação de Gandin (2010) está em não permitir apreender o papel do planejamento em relação ao Estado e ao desenvolvimento, bem como as diferentes perspectivas que cada um atribui à educação no planejamento. Não apreende o Estado como um aparelho crivado pelos interesses das diferentes classes sociais. Fala-se de povo, movimentos sociais, sociedade civil, governantes, mas não de classes sociais ou do Estado propriamente dito.

Não trava nenhum debate sobre o desenvolvimento ou as limitações do planejamento em face do modo de produção capitalista, menos ainda o papel e as limitações do planejamento educacional em relação ao planejamento público global. Prefere falar em realidade

existente versus realidade desejada e na potencialidade da educação para transformá-la. Passa a impressão de que adere ao voluntarismo ao crer que o povo por si só poderá resolver os problemas tópicos da existência, mas não os problemas estruturais do capitalismo (termo ignorado).

Levando em consideração a organização proposta para as teorias no capítulo anterior, é possível adotar critérios similares para as teorias do planejamento educacional. Em um primeiro bloco, se tem como critério, as concepções identificadas em relação ao modo de produção capitalista, observando como estabelecem ou não relações entre o planejamento educacional e o planejamento público; e um segundo bloco, se tem como critério as concepções em relação ao papel atribuído a educação. Desse modo, evitamos a naturalização e as inconsistências das classificações de Gandin (2010), as quais não permitem perceber com clareza essas questões.

No que diz respeito ao primeiro critério, temos: i. reformistas tecnicistas não negadoras do capitalismo, ii. reformista politicista não negadora do capitalismo, iii. reformista não negadora do capitalismo e iv. progressista negadora do capitalismo. Reformistas, tecnicista, politicista e progressista são empregados no mesmo sentido explicitado no capítulo anterior. Entretanto, observamos uma concepção reformista que não supervaloriza nem a técnica (tecnicista), nem a política (politicista), adotando uma posição diferenciada.

A especificidade está em como esses autores que escrevem sobre planejamento educacional o compreendem em relação ao planejamento público global. As concepções identificadas se subdividem em três posicionamentos: i. *os que vinculam explicitamente planejamento educacional e planejamento público*, ii. *os que vinculam implicitamente* e iii. *os que desvinculam implicitamente um e outro*.

As concepções reformistas tecnicistas não negadoras do capitalismo aceitam e defendem o planejamento educacional como instrumento de manutenção e aperfeiçoamento do modo de produção, de forma reduzida à escola, como Ribeiro (2005) ou de forma abrangente enquanto sistema, como Coombs (1970), Poignant (1976), Melo (1979) e Parente Filho (2003).

O planejamento educacional deve estar vinculado às necessidades expressas da economia, apesar de conservar seus objetivos não econômicos. A vinculação entre planejamento educacional e planejamento global econômico e social é destacada explicitamente por Coombs (1970) e Poignant (1976) e implicitamente por Melo (1979). Parente Filho (2003) não expressa qualquer vínculo entre planejamento educacional e planejamento público. Os autores agrupados sob essa concepção evitam utilizar a denominação capitalismo, optando por outras, como economia ou sistema, países desenvolvidos ou subdesenvolvidos, em desenvolvimento, industrializados ou não industrializados. Mais recentemente aparece como economia globalizada ou economia internacional.

Essas concepções apresentam o conceito de planejamento educacional como técnica racionalizante e sistemática, cujo objetivo é alcançar a eficácia do sistema educacional, quantitativa e qualitativamente. Assim, adota-se uma perspectiva neutral e racional no que diz respeito ao planejamento educacional, reproduzindo-se nessa especificidade, as características das concepções reformistas de planejamento público. Fazem pequenas concessões à questão política, como Ribeiro (2005) e Parente Filho (2003), mas sempre a compreendendo como algo cientificamente conduzido.

As concepções reformistas politicistas não negadoras do capitalismo criticam a forma como o planejamento educacional tem sido implementado, mas sua proposta alternativa adota uma perspectiva de fundo reformista, superestimando o planejamento em si ou adotando a participação como móvel de mudança, caso de Gandin (2010).

O planejamento educacional é uma metodologia científica de implementação de transformações sociais, cuja participação de todos é imprescindível. É um processo de intervenção na realidade para transformá-la e implica em uma prática educativa reprodutiva, mas crítica e contra-hegemônica. A política é apresentada de forma ingênua, bastaria que ocorresse a participação de todos para que a realidade existente fosse transformada. Absolutiza-se a política sem levar em conta as limitações dos outros níveis da realidade.

As concepções reformistas não negadoras do capitalismo são representadas por Trigueiro Mendes (2000). O **planejamento educacional** é entendido como um processo dialético, uma dialética entre o poder e o saber, uma instância da racionalidade científica e técnica, acionada pela instância política. É um processo continuado e cumulativo que visa implementar um projeto nacional de desenvolvimento e de educação. O planejamento educacional está vinculado ao planejamento público.

O responsável pela implementação desse projeto é o **Estado** conduzido por uma elite modernizadora que buscará pela sua ação entre as partes e o todo da federação brasileira garantir um pluralismo convergente de ações. O autor atribui ao Estado e ao planejamento a capacidade de se descolar dos interesses dominantes, de possuir certa autonomia em face desses. Compreendendo que isso é possível, sobretudo em um contexto democrático.

As **concepções progressistas negadoras do capitalismo** são representadas por Kuenzer, Calazans e Garcia (2003) e colocam em evidência a relação entre técnica e política, bem como a inserção do planejamento educacional no âmbito do sistema capitalista, o qual o condiciona e o limita.

O **planejamento educacional** é explicitado como processo, como intervenção política e técnica, a ser realizado com a participação dos envolvidos (Estado, sociedade civil, professores, funcionários e estudantes) e viabilizado no jogo de forças contraditórias representado pelo Estado capitalista contemporâneo. Caso os planejadores ganhem respaldo das bases, poderão implementar o planejamento educacional como uma prática social transformadora em permanente articulação com os níveis: técnico, político e burocrático.

No que se refere ao segundo critério, temos: i. produtivistas; ii. utilitaristas e iii. autonomistas. Produtivistas porque entendem que a educação pode se ocupar de objetivos contraditórios, tanto servir às necessidades econômicas, quanto aos objetivos sociais mais amplos, desde que seja produtiva e eficiente. Utilitaristas, como já dissemos anteriormente, porque consideram a educação como algo instrumental às necessidades da economia, sempre apresentada como economia

afrásica ou aos objetivos do Estado. Autonomistas por compreenderem que a educação pode se constituir numa práxis social com relativa autonomia em relação aos interesses dominantes e identificada com os interesses dos dominados ou das maiorias.

É preciso dizer que não encontramos nenhuma posição igualitarista ou concessionista quanto ao papel atribuído à educação, como ocorreu em relação às teorias do planejamento público. Nenhum dos autores põe acento na educação como instrumento de igualdade social ou como concessão das classes dominantes aos menos favorecidos.

As **concepções produtivistas** são representadas por Ribeiro (2005) e Parente Filho (2003). Apesar de reconhecerem que a educação tem uma função social e econômica relevante, entendem-na como uma empresa (quando referidos a escola) ou passível de uma gestão nos moldes empresariais (quando referidos a educação como sistema). Portanto, os recursos nela aplicados devem ter por objetivo a eficiência, a otimização do tempo, das energias e dos gastos.

Justamente por ser do interesse individual e coletivo, receber significativo volume de recursos, constituir-se como um investimento de longo prazo, ela obriga-se a uma “produtividade ótima”. Por envolver objetivos sociais e econômicos, ser instrumento de inclusão social, de combate à pobreza e de conquista da cidadania, ela deve ser eficiente no uso dos recursos. Apesar de mencionarem *an pausant* um significado econômico para a educação, longe estão da ideia de desenvolvimento e de explicarem o sentido dessas imposições quanto à produtividade.

A educação aparece como algo isolado que por si só deve ser produtiva e eficiente. Ela é estratégica em relação à economia e a sociedade, mas não é fundamental para o desenvolvimento capitalista, algo esquecido sob o influxo neoliberal. Os autores ignoram os vínculos entre planejamento educacional e planejamento público. Apesar da admissão de perspectivas mais amplas em relação à educação, o que interessa é mesmo o quanto ela deve e pode ser produtiva. Importa, portanto que ela seja bem administrada (RIBEIRO, 2005) ou gerenciada (PARENTE FILHO, 2003) por um Estado obtuso, reduzido ao governo ou ao governamental, sem conteúdo inerente.

As **concepções utilitaristas** são representadas por Coombs (1970), Poignant (1976) e Melo (1979). A educação é instrumental ao desenvolvimento econômico e aos objetivos fixados pelo Estado. Deve estar em sintonia com a “vocação natural” de cada país, evitando conteúdos ultrapassados do século XIX e se concentrando nas necessidades da realidade econ mica dos países em desenvolvimento. O principal problema desses países   uma educa o adaptada ao mundo rural e   melhoria da produ o agrícola. Os jovens devem ser estimulados a permanecer no campo e serem líderes rurais. Não podem receber uma educa o voltada para uma vida na cidade.

Longe de se preocupar com a educa o rural, o que está por tr s desses pressupostos   a preocupa o com a concorrência dos países em desenvolvimento com as manufaturas e tecnologias produzidas nos países industrializados. O contexto de crise econ mica da década de 1970 induz uma revisão da educa o oferecida nesses países e salvaguarda das economias de capitalismo central.

A educa o deve formar para o mercado de trabalho em menor tempo possível e ao menor custo possível. Ela deve atender às necessidades de mão de obra qualificada e altamente qualificada. Portanto, está estreitamente relacionada com o crescimento econômico e   indispensável para a forma o do capital, ou seja, temos a prevalência da economia da educa o com toda a sua força. Nesse sentido, o planejamento educacional está subordinado ao planejamento público global, fixado pelo Estado, um aparelho neutro voltado para o interesse público.

As **concep es autonomistas** são representadas por Trigueiro Mendes (2000), Gandin (2010), Kuenzer, Calazans e Garcia (2003). Em linhas gerais, todos acreditam na educa o como uma práxis social que pode ser aut noma em rela o aos interesses hegemônicos do Estado capitalista contemporâneo. Apenas, Kuenzer, Calazans e Garcia (2003) colocam nesses termos. Trigueiro Mendes (2000) e Gandin (2010) evitam uma caracteriza o mais clara, apenas defendem-na como uma práxis social, normativa no primeiro e reprodutiva no segundo.

  necessário um contexto democrático para que ela possa funcionar nesse sentido. São com a democracia   possível a organiza o

e mobilização de todos (como em Gandin) ou dos trabalhadores, da sociedade civil e movimentos sociais (como em Kuenzer, Calazans & Garcia) e onde ela poderá mudar a lógica da reprodução. Reproduzindo o que não é hegemônico ou se identificando com os interesses das maiorias.

O Estado apresentado por Kuenzer, Calazans e Garcia (2003) se aproxima das análises de Gramsci (1983) enquanto espaço de luta pela hegemonia e passível pela exploração das brechas de oportunidades de uma mudança radical. Trigueiro Mendes (2000) apresenta, com uma fundamentação diversa, uma ideia similar. Entretanto, não dispensa a necessidade de uma elite modernizadora que conduza todo o processo e recusa qualquer mudança mais radical. Gandin (2003) adota uma visão similar, contudo dispensa a necessidade de uma elite modernizadora e fala nos interesses não hegemônicos de forma geral.

Há uma vinculação clara entre planejamento educacional e planejamento público em Trigueiro Mendes (2000), o qual escreve sob a influência do desenvolvimentismo da década em que publica. Contudo, esse vínculo não aparece explicitamente em Gandin (2010) e é apenas implícito em Kuenzer, Calazans e Garcia (2003). No fundo, nenhum desses dois se preocupa com as articulações existentes ou impostas entre o planejamento público e o planejamento educacional, aproximam-se da quase autonomia do segundo em relação ao primeiro. Algo que de fato caracteriza o período em que publicam seus trabalhos, anos de crítica do desenvolvimentismo e ascensão do neoliberalismo. O mais perigoso é crer que a educação por si poderá fazer o que nem mesmo o planejamento como um todo pode fazer, ou seja, substituir a política e a revolução, responsáveis por qualquer mudança macroestrutural radical.

## **Considerações Finais**

Este artigo se concentrou na análise de literatura sobre o planejamento público e o planejamento educacional no Brasil, buscando evidenciar, no âmbito das obras selecionadas, as concepções de planejamento, Estado, desenvolvimento e educação. Buscamos conhecer em que medida os que se ocuparam dessa temática traçavam relações entre suas concepções de planejamento e educação, bem como

identificar qual concepção de educação que estes tinham em vista, no âmbito do planejamento que preconizavam. Nesse sentido, em todas as obras, os autores explicitavam uma concepção de educação, com graus diversos de vinculação com as concepções de planejamento.

A partir da identificação dessas concepções, observamos que as classificações propostas por Matus (1996) em relação ao planejamento público de modo geral e por Gandin (2010) em relação ao planejamento educacional são insuficientes em face da diversidade encontrada. Mais que isso, os critérios balizadores dessas classificações não permitem que apreendamos as conexões entre elas e o modo de produção, muito menos, o papel que a educação desempenharia ali.

As classificações não captam as relações entre planejamento, Estado, desenvolvimento e educação, categorias apreendidas das teorias em nosso estudo. Criam falsas dualidades, como o planejamento estratégico-situacional em oposição ao planejamento tradicional-normativo; e falsas tróicas, como o gerenciamento da qualidade total, o planejamento estratégico e o planejamento participativo.

Tanto o planejamento estratégico-situacional de Matus (1996) como o planejamento participativo de Gandin (2010) se autoapresentam como a forma mais avançada de planejamento. Avançadas não no sentido de uma ruptura com o modo de produção capitalista, mas avançadas em relação às visões tecnocráticas ou economicistas de planejamento. Assim, constituem-se num falso avanço, pois ignorando ou se recusando a discutir os problemas estruturais do modo de produção e os condicionamentos por ele impostos ou a ele inerentes, propõem uma fé cega e mistificadora no planejamento, sob a égide de uma política absolutizada, hobbesiana, lupina e apartada das condições objetivas e subjetivas da realidade.

Diante dessas incongruências, adotamos dois critérios para organizar as concepções teóricas de planejamento público e planejamento educacional, a saber: seu posicionamento em face do modo de produção capitalista e em relação ao papel atribuído à educação.

No que se refere às concepções teóricas de planejamento público, quanto ao primeiro critério, identificamos concepções reformistas não negadoras do capitalismo e concepções progressistas negadoras do capitalismo.

As reformistas têm por objetivo melhorar o modo de produção capitalista, sem denominá-lo como tal. Propõem medidas reformistas para suavizar suas contradições. As concepções reformistas se subdividem em tecnicistas e politicistas.

As tecnicistas insistem na neutralidade e racionalidade técnica do planejamento, tomando-o como uma abstração que se amolda a cada realidade específica. O planejamento enquanto técnica é um caminho superior ao liberalismo e ao socialismo que levará ao desenvolvimento, ao padrão dos países de capitalismo central. Propositadamente, confundem regime político com modo de produção. As diferenças entre os grupos e indivíduos serão superadas com o crescimento econômico e, no limite, reduzirão ou até eliminarão as diferenças econômicas e sociais. O Estado como árbitro neutro e voltado ao interesse de todos é o responsável pela condução do planejamento.

A politicista reconhece a importância do planejamento enquanto técnica, porém o subordina a uma dimensão política hobbesiana na qual ele assumirá a forma que o líder político de turno decidir. O Estado dá lugar a múltiplas forças sociais, entre elas a do líder que o controla. O importante é manter o poder e derrotar os adversários. Não existem classes sociais, mas atores em um jogo social. O mundo é transformado em um teatro. O desenvolvimento enquanto padrão dos países de capitalismo central não é mais relevante. Fundamental é resolver os problemas que forem surgindo e atendendo as demandas dos atores sociais que apoiam o líder político inteligente. Ao contrário da música, não há nada além do horizonte.

As concepções progressistas entendem que o planejamento é uma forma de controle social adotada pelo Estado capitalista contemporâneo, no qual é controlado por uma classe dominante e sofre pressões por parte da classe dominada. O subdesenvolvimento é inscrito pela classe dominada como reivindicação histórica que pressiona as classes dominantes para a repartição da riqueza concentrada e o alívio da exploração. Entendem que o planejamento está subordinado ao modo de produção capitalista, cuja transformação radical passa pela política enquanto luta entre classes divergentes e possíveis históricos diferentes. Compreendem que atribuir ao planejamento um papel de transformação da realidade não passa de mistificação.

Quanto ao segundo critério, as concepções de planejamento público se subdividem em igualitaristas, utilitaristas e concessionistas. As igualitaristas creem que o investimento em educação levará ao fim das desigualdades econômicas e sociais, basta oportunidades iguais para todos para superar os problemas, nunca estruturais, da economia, nunca modo de produção capitalista. Os utilitaristas entendem que a educação deve estar a serviço das necessidades da economia, subordinada ao processo de desenvolvimento implementado pelo planejamento do Estado. Os concessionistas a veem como uma forma que o Estado capitalista encontrou para suavizar as contradições inerentes ao sistema, uma concessão da classe dominante às classes menos favorecidas.

No que tange às concepções teóricas de planejamento educacional, quanto ao primeiro critério, também se subdividem em reformista e progressista. A reformista envolve posições tecnicistas e politicistas, nas quais se repetem as características citadas anteriormente. Diferenciam-se por radicalizar sua omissão quanto ao modo de produção capitalista e até mesmo quanto ao papel do Estado. A concepção progressista, em linhas gerais, incorpora os pressupostos referidos da sua congênera nas teorias do planejamento público.

Quanto ao segundo critério, as concepções de planejamento educacional se subdividem em produtivistas, utilitaristas e autonomistas. As produtivistas tratam a educação nos moldes de um empreendimento capitalista, ela deve ser eficiente e produtiva, sem grandes preocupações com sua utilidade para a sociedade em sentido amplo ou a vinculação entre planejamento educacional e planejamento público. Os utilitaristas enfatizam a instrumentalidade da educação para o desenvolvimento, o planejamento educacional serve para otimizar essa relação. Os autonomistas enveredam por uma defesa da relativa autonomia da educação em face dos interesses dominantes, flertam com a possibilidade de ela se identificar com as classes menos favorecidas e contribuir para uma mobilização em direção a mudança.

Os indicadores educacionais oficiais, disponíveis na base de dados do Inep/MEC, estatísticas oficiais do IBGE, estudos e pesquisas desenvolvidos pelo Ipea, apontam que a despeito de décadas de planejamento com planos e planos sem planejamento, a educação continua longe de ser um direito de todos.

Segundo dados de 2010, apenas 18% do total de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos eram atendidas em creches; 65% na faixa etária de 4 e 5 anos são atendidas com pré-escola; 20% dos jovens entre 15 e 17 anos não estão no ensino médio; significativo percentual dos professores que atuam na educação básica continuam sem nível superior; as taxas de distorção idade-série superam os 20% no ensino fundamental e os 30% no ensino médio; o analfabetismo funcional ainda abrange mais de 20% da população brasileira.

Apesar dos inúmeros avanços anunciados por todos os governos que se revezaram na condução da República, nas últimas décadas, só conseguimos chegar até esses indicadores. Tudo isso investindo, oficialmente, menos de 4% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação e ostentando, atualmente, o título de 6ª economia do mundo. Diante disso, duvidamos se, de fato, o planejamento público e o planejamento educacional até agora implementados no Brasil tem contribuído para avançarmos, mesmo nos limites da ordem do capital. Dúvidas que reforçam a necessidade de rompermos com os modelos prevalentes.

É importante compreender que, para o sucesso dos planos educacionais brasileiros, deve ocorrer não só compromisso ou vontade política dos governantes, mas especialmente a mobilização dos educadores e da sociedade, superando as formulações insuladas ou isoladas. Uma mudança social articulada pelo alto, tradição arraigada na formação social brasileira, deve ser combatida de forma incansável. É necessário construirmos uma mudança social efetivamente articulada pelas forças sociais das classes dominadas. A questão passa por um novo planejamento enquanto teoria-e-prática, abandonando as concepções reformistas, produtivistas, utilitaristas, igualitaristas e concessionistas, abraçando uma concepção progressista e autonomista, efetivamente participativa e democrática, respeitando as decisões, compartilhando o poder sobre elas e cumprindo-as. Esse seria um desafio à mobilização dos educadores e educadoras comprometidos com outro projeto de educação nacional inscrito em outro projeto nacional de desenvolvimento.

## Referências

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, 1954. (Cadernos de administração pública, n. 2).

CARVALHO, Horácio Martins de. **Introdução à teoria do planejamento**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1978.

COOMBS, Philip Hall. O que é planejamento educacional?. In: COOMBS, P. H. et al. **Fundamentos do planejamento educacional**. São Paulo: Editora Cultrix, 1970.

CUNHA, Luís Antônio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1980.

FERREIRA, Francisco Whitaker. **Planejamento sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FRIEDMANN, John. **Introdução ao planejamento democrático**. Rio de Janeiro: FGV, 1959.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. São Paulo: Cortez, 1984.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental**. Petrópolis: Vozes, 2010.

GARCIA, Walter. Planejamento e educação no Brasil: a busca de novos caminhos. In: KUENZER, A. Z.; CALAZANS, M. J. C.; GARCIA, W. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

KUENZER, A. Z.; CALAZANS, M. J. C.; GARCIA, W. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

KUENZER, Acácia Zeneida. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: KUENZER, A. Z.; CALAZANS, M. J. C.; GARCIA, W. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

LEWIS, W. Artur. **Os princípios do planejamento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960.

MARX, Karl. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858, esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011.

MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente**: governantes, governados. São Paulo: Fundap, 1996.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Teoria e prática do planejamento educacional**. Porto Alegre: Globo, 1979.

MENDES, Durmeval Trigueiro. **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

NETTO, José Paulo. **Método em Marx**. [S.l.: s.n]: 2005.

PARENTE FILHO, José. **Planejamento estratégico na educação**. Brasília: Plano Editora, 2003.

PEREIRA, Luiz. **Ensaio de sociologia do desenvolvimento**. São Paulo: Pioneira, 1978.

PIRES, Vlademir. **Economia da educação**: para além do capital humano. São Paulo: Cortez, 2005.

POIGNANT, Raymond. **Curso de planejamento da educação**. São Paulo: Saraiva, 1976.

RIBEIRO, José Querino. Planificação educacional (planejamento escolar). **R. bras. Est. Pedag.**, Brasília, v. 86, n. 212, p. 85-93, jan./abr. 2005.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre a educação. Campinas, SP: Autores Associados,

2006. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 5).

\_\_\_\_\_. **Pedagogia histórico-crítica:** primeiras aproximações. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

TINBERGEN, Jan. **Planejamento central.** São Paulo: Editora Atlas, 1964.