

## Cooperação internacional para o planejamento da educação brasileira: aspectos teóricos e históricos

---

Elisângela Alves da Silva Scaff

---

### Resumo

Trata-se de uma análise do processo de cooperação internacional implementado no Brasil com vista a orientar o planejamento da educação no País. Parte de uma análise conceitual da categoria planejamento, identificando o sentido de sua utilização na sociedade capitalista. Realiza um histórico da influência das agências internacionais na implementação da proposta de planejamento da educação brasileira, apontando resultados de pesquisa empírica e documental sobre dois programas implantados na Região Centro-Oeste do País.

Palavras-chave: planejamento da educação; cooperação internacional; gestão educacional.

---

### **Abstract**

***International cooperation for the planning of the Brazilian education: theoretical and historical aspects***

*This study is an analysis of the process of International Cooperation implemented in Brazil by way of guiding educational planning in the country. It begins with a conceptual analysis of the category "planning", identifying*

*meaning of its use in a capitalistic society. Then, it presents a history of the influence of international agencies in the implementation of planning proposals for the Brazilian education, pointing out the results of empirical and documentary research concerning two programs implemented in the west-central region of the country.*

*Keywords: educational planning, international cooperation, educational administration.*

---

## Introdução

Um texto que contemple a matéria Planejamento Educacional possui uma infinidade de possibilidades de abordagem, dada a amplitude e a ambigüidade do assunto em questão. De forma mais ampla, pode-se caracterizar planejamento como uma atividade humana presente no cotidiano de todos os indivíduos, pela qual estes estabelecem objetivos a serem atingidos e formulam as estratégias de ação para alcançá-los. Em sentido amplo, "Planejar é definir os *objetivos* e escolher antecipadamente o melhor *curso de ação* para alcançá-los. O planejamento define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que seqüência" (Chiavenato, 1993, p. 367 – grifos no original).

Na mesma linha, Coombs (1970, p. 14) define Planificação da Educação como a aplicação de uma análise sistemática e racional ao processo de desenvolvimento da educação com o objetivo de satisfazer de maneira mais eficaz às necessidades e aos objetivos da sociedade. O uso do termo em sentido estrito – Planejamento Escolar, Planejamento Curricular, Planejamento de Aula – restringe a abrangência do conceito, preservando a acepção de direção à ação.

Segundo Coombs (1970, p. 17), as origens da Planificação da Educação remontam à Grécia Antiga. Menciona como exemplos a Constituição espartana, na qual esta é utilizada como meio de adaptação aos objetivos militares, sociais e econômicos determinados. Lembra o autor que Platão, em *A República*, propõe um plano de educação apropriado ao desenho político e às exigências da hegemonia ateniense. Esses exemplos levam Coombs a concluir que a Planificação da Educação, em períodos de grande agitação intelectual e social, facilita a transformação de uma sociedade e contribui para sua adaptação a novos objetivos.

Já o planejamento entendido como "relação dialética entre pensamento e ação" (Fávero, 1999, p. 9) emerge simultaneamente ao Estado interventor, na Rússia dos anos de 1920, e passa a ser utilizado pela sociedade capitalista após a Segunda Guerra Mundial, na década de 1940, período que registra profundas modificações no Estado, as quais se tornam socialmente necessárias diante da crise enfrentada pelo sistema capitalista, como forma de

racionalizar a economia marcada pela inconstância das políticas liberais. Entretanto, a forma de planejamento pensada por socialistas e liberais possui sentido e objetivo muito divergentes.

A obra de Hayek (1990), datada de 1944, retrata o embate entre o pensamento liberal e o socialista nessa época. Dedicada "aos socialistas de todos os partidos", *O caminho da servidão* representa a oposição liberal ao pensamento socialista e social-democrata. Rechaça a proposta dos "planejadores modernos" de controle centralizado da atividade econômica, de acordo com um plano único, por considerar a concorrência um método superior, o melhor e único método pelo qual "as atividades podem ajustar-se umas às outras sem a intervenção coercitiva ou arbitrária da autoridade" (Hayek, 1990, p. 58). O autor questiona o uso socialista da palavra planejamento, considerada "quase sinônimo de planificação contra a concorrência" (p. 62). Para ele, é possível criar condições favoráveis ao progresso sem "planejar o progresso" (p. 213).

Numa outra direção, a proposta social-democrata previa que o Estado assumisse um papel regulador,<sup>1</sup> atuando como: a) promotor do controle da força de trabalho por meio de intervenções políticas e legais, diretas ou indiretas, nos conflitos entre capital e trabalho; b) consumidor direto e regulador de conflitos na esfera do mercado; c) regulador do processo de circulação, promovendo a circulação global ao mesmo tempo em que protege o capital nacional.

O Estado moderno, analisado de acordo com Mészáros (2002), é parte integrante da base material do capital e surge de forma a complementar o comando político do sistema, no qual é responsável pela formação, consolidação e funcionamento das estruturas reprodutivas da sociedade, atuando de maneira a controlar os conflitos que possam surgir em seu contexto, visando a "garantia fundamental de que a recalcitrância e a rebelião potenciais [características da própria natureza do capital] não escapem ao controle" (Mészáros, 2002, p. 126).

A referência a esses autores contribui para a compreensão do planejamento como um instrumento utilizado pelo Estado para efetivar a implantação das políticas voltadas aos interesses hegemônicos em cada momento histórico da sociedade, nesse período, os interesses do capital. Oliveira (1981, p. 23), contudo, lembra que,

O padrão "planejado" não é [...] senão uma forma transformada do conflito social, e sua adoção pelo Estado em seu relacionamento com a sociedade é, antes de tudo, um indicador do grau de tensão daquele conflito, envolvendo as diversas forças e os diversos agentes econômicos, sociais e políticos.

Pode-se afirmar, assim, que a preocupação com o planejamento por parte do Estado indica a existência de conflitos que dificultam a realização do projeto capitalista; entretanto sua operacionalização depende dos atores sociais, agentes desses mesmos conflitos, como explicita Karel Kosik (2002, p. 13):

<sup>1</sup> Barroso (2005, p. 733) define regulação como "um processo constitutivo de qualquer sistema [que] tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema". Esse processo compreende, para além da produção de regras, normas e outros instrumentos que orientam o funcionamento do sistema, o ajustamento das ações dos atores em função dessas regras.

A atitude primordial e imediata do homem, em face da realidade [...] [é] a de um ser que age objetiva e praticamente, de um indivíduo histórico que exerce a sua atividade prática no trato com a natureza e com os outros homens, tendo em vista a consecução dos próprios fins e interesses, dentro de um determinado conjunto de relações sociais.

Aí se encontra a contradição básica do sistema capitalista, já que, para a realização do seu propósito, faz-se necessária a atuação de indivíduos – atores sociais – sujeitos históricos, pertencentes a uma classe social, com interesses, anseios e valores nem sempre correspondentes aos do capital.

### **1 Planejamento e cooperação internacional na história da educação brasileira**

A história do Planejamento Educacional no Brasil remete aos primeiros Planos de Desenvolvimento Econômico elaborados no País na década de 1940, já que este setor é contemplado, ainda que de forma residual e periférica, como suporte ao desenvolvimento econômico. Segundo Ianni (1971), a idéia e a prática do planejamento no setor econômico começaram a ser fortalecidas no Brasil durante a Segunda Guerra Mundial, dada a necessidade de racionalização e de organização das informações com vista à tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras.

Essa necessidade encontra-se no bojo das relações de produção, nos mais diferentes países, principalmente naqueles que detêm a hegemonia do capital, os quais, com o fim da Guerra, se preocupam em garantir a continuidade da acumulação capitalista. Para esta finalidade foram criados diversos organismos internacionais, entre eles o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), ambos em 1944; a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945; a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), todas em 1948; e, posteriormente, a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), em 1958.

Esses órgãos foram criados, fundamentalmente, com a finalidade de "ajudar" os países mais pobres a retomarem o pleno desenvolvimento do padrão de acumulação capitalista; entretanto não se pode considerar que a tutela das agências internacionais a esses países tenha sido imposta externamente. Para Fiori (2001, p. 12), "... aceitá-la foi uma opção interna de nossas elites econômicas e políticas".

As agências de cooperação internacional desempenharam um importante papel na implantação do planejamento econômico e educacional brasileiro, em diversos momentos da história do País. No pós-guerra, especificamente, a Cepal influenciou a visão de planejamento na América Latina como uma técnica (neutra) de aceleração do desenvolvimento econômico. O enfoque administrativo trazido pela Cepal considera o planejamento como instrumento de eficiência administrativa por meio da escolha dos melhores métodos para o alcance dos objetivos, racionalizando a ação do Estado. Conforme

Ianni (1971, p. 130) "Pouco a pouco, a ideologia e a prática do Planejamento são incorporadas pelo poder público, como componentes cada vez mais necessários ao Estado".

O planejamento voltado para a área específica da educação só vai emergir na segunda metade do século 20, como resultado de um movimento mais amplo, de caráter internacional, já que se constituiu tema de várias reuniões e conferências internacionais. A Conferência Regional de Lima – realizada em 1956 – recomenda que se revejam periodicamente os sistemas e métodos de administração escolar. Em 1958, o Seminário Internacional de Planejamento Integral da Educação, realizado em Washington, debita muitos males apontados na educação latino-americana a deficiências na administração dos serviços educacionais, sendo recomendado o planejamento integral da educação, em nível ministerial, e a constituição de comitês de planejamento, em níveis regional e local.

Em 1960, um informe preliminar para a Reunião de Especialistas sobre os Aspectos Sociais do Desenvolvimento Econômico na América Latina, realizada no México, considera que a administração constitui o mais grave e urgente de todos os problemas educacionais da América Latina. O autor do informe assim se pronuncia:

A Direção e a administração dos Sistemas Escolares apresentam, em geral, sérias deficiências. Elas decorrem, principalmente, da falta de Plano e de continuidade na Política Educacional e da desconexão desta com os outros aspectos fundamentais da política nacional de desenvolvimento (Vera apud Mascaro, 1968, p. 69).

No Brasil, os primeiros documentos que retratam a preocupação do governo nacional com o planejamento da educação são: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/1961), o Plano de Educação de 1962 e a Reforma Administrativa (Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967).<sup>2</sup>

A promulgação da primeira LDBEN, em 1961, ocorreu após 13 anos de debates entre os setores populares e a burguesia tradicional e suas respectivas propostas de defesa do ensino público, em contraposição à promoção do ensino privado. Apesar do caráter conciliatório aprovado na versão final do texto da Lei, esta é lembrada por Mendes (2000, p. 38) como "... a última afirmação, no Brasil, do protagonismo dos educadores na política educacional", já que o Plano de Educação foi formulado pelo Conselho Federal de Educação, tendo um "significado invisível" (p. 36). Atente-se para o fato de que o autor concluiu a obra em 1972, no auge do governo autoritário militar, tendo falecido em 1987, sendo-lhe amputada a possibilidade de analisar o protagonismo dos educadores na formulação da Constituição federal de 1988, da última LDBEN, em 1996 e, principalmente, do Plano Nacional de Educação, em 2001.

Já o Decreto-Lei nº 200/67<sup>3</sup> inaugura uma nova fase no planejamento econômico e social no País, determinada pelo autoritarismo do governo militar da época, que transferiu o planejamento da educação para as mãos de tecnocratas brasileiros e estrangeiros, estes últimos vinculados principalmente à Usaid.

<sup>2</sup> Esse arcabouço legal é resultante de décadas de discussão acerca dos problemas da educação nacional, os quais, segundo Azanha (2001, p. 102-10), passaram a constituir-se preocupação coletiva na década de 1930, com a crise política e econômica desencadeada a partir de 1920, e foram expressos no "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova" (1932), que foi "...ao mesmo tempo uma denúncia, a formulação de uma Política Educacional e a exigência de um 'plano científico' para executá-la" (Azanha, 2001, p. 107).

<sup>3</sup> Esse decreto estabelece que cada ministro deve orientar e dirigir a elaboração do Programa Setorial e Regional do seu ministério, cabendo ao ministro do Planejamento auxiliar o presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos Programas Setoriais e Regionais e na elaboração do Programa Geral de Governo.

A atuação da Usaid no Brasil deu-se por meio dos acordos MEC/Usaid,<sup>4</sup> os quais se constituíram por meio de cinco convênios, entre os quais dois se destinavam ao planejamento da educação brasileira: um responsável pelo então ensino de primeiro e segundo graus e outro pelo ensino superior, abrangendo, assim, a totalidade da educação nacional.

Uma análise dos planos desenvolvidos<sup>5</sup> no período militar permite afirmar que eles foram perpassados por uma visão economicista de educação; essa concepção tem suas bases calcadas na Teoria do Desenvolvimento. Essa teoria postula que a posição que os países centrais ocupam no contexto internacional corresponde ao estágio superior de um *continuum* evolutivo. Dessa forma, se os países pobres seguirem rigorosamente a "receita" dos países desenvolvidos, um dia chegarão ao seu estágio de desenvolvimento. A educação, nesse contexto, é alçada à categoria de capital humano.

A Teoria do Capital Humano, construída na década de 1950 por um grupo de norte-americanos, teve em Theodore Schultz seu maior expoente. A idéia-chave dessa teoria é de que a educação "... é predominantemente uma atividade de investimento realizado para o fim de aquisição de capacitações que oferece satisfações futuras ou que incrementa rendimentos futuros da pessoa como um agente produtivo" (Schultz, 1973, p. 79).

Schultz denomina a educação de *capital humano* por considerar que ela se torna parte da pessoa que a recebe, tornando-se sua *propriedade*, já que não pode ser comprada ou vendida independentemente da pessoa que a possui. Desse ponto de vista, a educação passa a ser considerada um rentável investimento, tanto em caráter individual quanto no plano do desenvolvimento das nações. O planejamento, sob esse enfoque, possui caráter socioeconômico, na medida em que contribui para o aumento da eficiência e da produtividade do sistema educacional.

Essa concepção vai nortear os projetos desenvolvidos no Brasil, com apoio das agências internacionais, valorizando o ensino técnico como forma de preparação para a atuação profissional. É dada especial ênfase ao planejamento enquanto alternativa quase milagrosa para o aumento da eficiência e da eficácia da escola na formação do indivíduo para o mercado de trabalho.

Com a abertura democrática na década de 1980, os acordos MEC/Usaid passaram a ser altamente criticados pela sociedade brasileira, tanto no que se refere ao direcionamento que havia dado à educação no País quanto em relação aos altos custos dos empréstimos, que vieram aumentar o montante da dívida externa brasileira. Apesar do rompimento dos acordos com a Usaid, a colaboração externa permaneceu via acordos entre o governo brasileiro e o Banco Mundial.

A análise da atuação do Banco Mundial, no que diz respeito ao planejamento educacional, permite estabelecer uma diferença entre este e outros agentes internacionais. Enquanto a Cepal e o Ilpes/Unesco elaboraram diretrizes gerais para nortear o planejamento educacional, o Banco circunscreve sua ação ao financiamento de projetos pontuais de reordenamento da gestão educacional por meio da tentativa de institucionalização do planejamento.

<sup>4</sup> Extrapola os limites deste trabalho a abordagem específica desses acordos. Análises aprofundadas podem ser encontradas em: Alves (1968), Arapiraca (1982) e Nogueira (1999).

<sup>5</sup> Os principais projetos de governo elaborados nesse período contaram com o financiamento da Usaid, a saber: o Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg) – 1964-1966; o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1967-1976; e o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) – 1968-1970.

## 2 O planejamento como instrumento de Gestão Educacional

O uso do termo gestão é relativamente novo na esfera da educação, tendo sido utilizado no contexto das reformas desenvolvidas na década de 1970, sendo importado da área da Administração como vários outros conceitos, entre eles eficiência, eficácia, gerenciamento, etc. Reconceituado nos anos 1990, já com o Brasil vivendo a implementação de políticas globalizadas e de caráter neoliberal, o conceito de gestão motiva novos estudos, dentre os quais se destacam os de Cury (2002) e Sander (2003).

Cury (2002) busca a raiz etimológica da palavra no verbo latino *gero*, *gessi*, *gestum*, *gerere*, que significa chamar a si, executar, exercer, gerar. Partindo dessa definição, e vislumbrando a metodologia da maiêutica socrática, o autor considera que a gestão implica o "diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução dos conflitos" (Cury, 2002, p. 165), conceituando-a como "...um novo modo de administrar uma realidade [sendo] em si mesma, democrática já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo" (p. 165).

Esse novo modo de administração, segundo Sander (2003),

[...] abarca, desde a formulação de Políticas e Planos Institucionais e a concepção de Projetos Pedagógicos para os Sistemas Educacionais e Instituições Escolares, até a execução, supervisão e avaliação institucional das atividades de ensino, pesquisa e extensão e a administração dos recursos financeiros, materiais e tecnológicos.

Para esse autor, entretanto, nem sempre o termo gestão implica ação democrática, pois sua apropriação pelo discurso liberal traz um entendimento de gestão produtiva, voltada para o mercado, com um viés econômico e comercial, comum nas políticas condicionadas pelo Banco Mundial.

Inicialmente, o nível de planejamento enfatizado pelo Banco foi o global e setorial, o que pode ser exemplificado por meio das condicionalidades para concessão de empréstimos à determinada orientação política nas reformas educacionais, como informa Chossudouski (1999, p. 43). Segundo ele, na década de 1990,

Arquitetou-se uma nova geração de "empréstimos condicionados à política". O dinheiro era fornecido "para ajudar os países a se ajustarem". Esses acordos de Empréstimo do Banco Mundial incluíam rígidas "condicionalidades". O dinheiro só era garantido se o governo concordasse com as reformas de ajuste estrutural e, ao mesmo tempo, respeitasse os prazos precisos para sua implementação.

Se por um lado registra-se uma pressão externa para a implantação dessas reformas, o fato de o governo brasileiro recorrer a técnicos da Usaid e outras agências para orientar a implantação de suas políticas evidencia que a ajuda internacional foi, também, uma opção política de um governo que concordava com a subordinação às regras do capital internacional para obter o desenvolvimento nacional, já que, como afirma Alcántara (2006, p. 16), "as características de cada formação nacional, com sua própria história, conflitos e tradições educativas, fazem com que se negocie constantemente

ou se resistam a levar a cabo as recomendações de política provenientes dos centros de decisão" (tradução própria).

A despeito dessa afirmação, há de se considerar que países subdesenvolvidos e em desenvolvimento possuem pouca autonomia político-financeira para recusar recursos externos a juros mais baixos que os do mercado financeiro, como os disponibilizados pelo Banco Mundial. É assim que, na década de 1980, o Banco assume, de acordo com Leher (1988, p. 207), a liderança das reformas neoliberais, transformando-se "na principal instituição de formulação do ajuste estrutural [...] [e no] principal centro de formulação de políticas educacionais para os países em desenvolvimento". Soares (1998) comenta que, entre 1983 e 1994, a porcentagem de empréstimos do Banco para o setor educacional brasileiro cresceu de 1,6% para 6,5% do total de empréstimos desse organismo para o País.

Entre os empréstimos realizados nesse período, um interessa especificamente a este trabalho: o "Projeto de Ensino Básico Urbano para as Regiões Norte e Centro-Oeste – Monhangara" (1984-1991). Esse programa revela a interferência setorial do Banco, visando facilitar a transferência de tecnologia de planejamento para o MEC e as Secretarias Estaduais de Educação.

Para Parente Filho (1987, p. 16), o planejamento foi um dos "objetivos estratégicos" do Programa Monhangara, ainda que isso não seja tão facilmente identificável na documentação disponível. Esses objetivos são classificados pelo autor como estratégicos de médio e curto prazo. Os primeiros consistiriam no

[...] fortalecimento e racionalização das estruturas organizacionais e de planejamento, através do apoio às ações de organização e capacitação de recursos humanos dos sistemas, implementação de processos racionais de planejamento e execução de ações educacionais.

A curto prazo, os objetivos estabelecidos seriam:

- *demarrage*<sup>6</sup> do processo de macro e microplanejamento eixado na carta escolar;
- elaboração de projetos como condição prévia para execução de qualquer ação educacional;
- melhoria quantitativa e qualitativa na oferta de insumos educacionais nas áreas do Programa (Parente Filho, 1987, p. 16).

A estes últimos Parente Filho denomina de objetivos táticos, pois seriam alcançados gradativamente mediante a execução do Projeto; eles não asseguram o alcance dos objetivos estratégicos de médio prazo.

De fato, a elaboração de projetos e a oferta de insumos educacionais consistem em ações de retorno imediato; entretanto, quando se trata da assimilação do processo de planejamento pelas Secretarias, esta só pode ser avaliada após a conclusão das atividades do programa e avaliação do impacto de seus resultados.

Pesquisa desenvolvida por Scaff (2006) aponta o insucesso do Banco no atingimento deste seu objetivo, dado que o programa não ocasionou

<sup>6</sup> Palavra da língua francesa que significa arrancada, partida, início, "start".



impacto significativo no que diz respeito à institucionalização do planejamento no Estado de Mato Grosso do Sul, *locus* privilegiado pela pesquisa, por ser considerado pelos técnicos que atuaram junto ao Programa como o que obteve melhores resultados em sua operacionalização.

Passados dez anos após o início do Monhangara, o programa Fundescola encontra uma realidade diferente, na qual o foco das discussões em nível nacional passa da carência de vagas na escola pública para a necessidade de garantia da permanência do aluno nessa escola.

Os programas educacionais implementados na década de 1990 são ancorados pelas orientações difundidas na Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990) e na Declaração de Nova Delhi (1993) e têm colocado a gestão das políticas educacionais como eixo fundamental das reformas, com vista a promover uma educação de qualidade para todos. Partem do princípio de que as políticas educacionais nos países em desenvolvimento passam por uma crise advinda da má administração dos recursos a elas disponibilizados. Estes, por sua vez, são suficientes para atender à demanda existente, mas, devido à sua gestão ineficiente, essas políticas não têm atendido às necessidades da população.

Texto publicado pelo BID (Barros, Mendonça, 1997, p. 2) reforça esse pressuposto, ponderando que o Brasil não gasta pouco com educação. "Assim, o fraco desempenho educacional brasileiro deve estar ligado à ineficiência com que tais recursos são utilizados." Essa ineficiência é atribuída à "forma de gestão escolar", ou seja, à administração local, de cada escola.

Em decorrência dessa concepção, a solução proposta pelas agências internacionais ancora-se na mudança do modelo de gestão das políticas educacionais, por meio de reformas que visam transferir a lógica de gerenciamento de empresas privadas para a educação pública, focalizando a ação institucional local, tanto no que se refere ao município quanto à instituição escolar. Essas mudanças encontram-se inseridas no bojo das transformações nas políticas públicas de modo geral, introduzidas, principalmente, por meio da reforma dos Estados Nacionais nos mais diversos países capitalistas.

Segundo Afonso (2001, p. 24), as instâncias de regulação supranacional,

[...] ditam os parâmetros para a reforma do Estado nas suas funções de aparelho político-administrativo e de controle social, ou [...] induzem em muitos e diferentes países a adoção de medidas ditas modernizadoras que levam o Estado a assumir também, de forma mais explícita, uma função de mediação, de adequação às prioridades externamente definidas ou, mesmo, de promoção das agendas que se circunscrevem a ditames mais ou menos ortodoxos da fase actual de transnacionalização do capitalismo e de globalização hegemônica.

Essa reforma traz como instrumento fundamental de modernização da gestão pública o modelo de planejamento estratégico, sob o enfoque "técnico-pedagógico" (Martinez, 1978, p. 21), o qual consiste na

[...] aplicação dos princípios, métodos e técnicas da investigação científica à realidade educacional, a fim de avaliar a situação atual, prever as

futuras exigências e intervir para alcançar determinados objetivos em prazos definidos e com os recursos humanos e materiais disponíveis.

O enfoque técnico-pedagógico visa elevar a produtividade do sistema educacional, buscando sua adequação à estrutura socioeconômica, sem novos ônus financeiros. Nesse sentido, não corresponde a uma visão qualitativa, que leve em conta as especificidades da área educacional e permita a efetiva participação dos mais diversos segmentos da comunidade escolar nas decisões, posto que se estrutura sobre objetivos e métodos pré-determinados, com vista a atender às necessidades administrativas e econômicas.

Essa proposta de planejamento vem sendo instituída nas escolas públicas brasileiras por meio de programas de cooperação internacional, entre os quais o de maior abrangência é o Fundescola, que vem sendo desenvolvido nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (1998-2010), com aporte financeiro de US\$ 1,3 bilhão (um bilhão e trezentos milhões de dólares).

Assim, o foco do programa parece estar mais voltado ao planejamento e à gestão da escola do que aos aspectos físicos e materiais. Nesse contexto, financia treinamento para os técnicos das Secretarias de Educação para que suas estratégias sejam incorporadas à rotina dessas secretarias. Essa é, segundo a gerência do programa, a "estratégia mestra" (Brasil, 2003, p. 21) do Fundescola, a qual

[...] assenta-se na premissa de que os produtos e serviços relevantes, comprovados, desenvolvidos e implementados em parceria, devem ser completamente internalizados pelos parceiros nos estados e municípios. O trabalho realizado junto às secretarias e escolas, preparando-as por meio de treinamentos, reuniões, seminários e encontros de avaliação dos produtos, além de toda assistência técnico-financeira, tem por objetivo a plena transferência de tecnologia e responsabilidades, reduzindo-se gradativamente a presença do Fundescola na implementação dos produtos.

Para além das Secretarias de Educação, interessa ao programa a mobilização de toda a comunidade, com vista à sua participação nas escolas, na vida escolar dos seus filhos, para que melhorem os resultados educacionais e, principalmente, tomem conhecimento das ações desenvolvidas e as identifiquem como uma ação do governo brasileiro. Dessa maneira, o programa prevê que, quando o financiamento externo for extinto, além da internalização de sua lógica pelas secretarias, haverá a pressão e apoio das comunidades para que as ações continuem sendo desenvolvidas.

Documentos oriundos do Banco Mundial (1995, p. 91) explicitam claramente o sentido da participação requerida à comunidade:

A maior parte das famílias já participa, pois contribui direta ou indiretamente para os custos da educação. [...] É mais provável que os pais que participam na escola estejam satisfeitos e, o que é mais importante, que contribuam para fazê-la mais eficaz.  
[...] Muitos países têm observado que as comunidades que participam na administração escolar estão dispostas a contribuir ao financiamento do ensino. (Tradução própria)

### Considerações finais

A análise histórica da cooperação internacional para o planejamento da educação brasileira revela uma tendência ao desenvolvimento de ações pontuais sob a forma de programas que visam ao reordenamento da gestão educacional por meio da tentativa de institucionalização do planejamento técnico-pedagógico. Esses programas, todavia, não têm obtido êxito no que se refere à incorporação dessa lógica pelo setor público educacional, representando assim uma lacuna que pode ser preenchida por propostas mais democráticas e participativas.

Uma contribuição a esse debate é dada pela proposta de planejamento participativo, o qual se constitui genericamente, conforme Vianna (1986, p. 23) "[...] em uma estratégia de trabalho, que se caracteriza pela integração de todos os setores da atividade humana social, num processo global para a solução de problemas comuns".

Essa concepção de planejamento é defendida por Mészáros (2002) como único meio para solucionar os principais problemas que perpassam nossa sociedade hoje, particularmente a degradação da força de trabalho humana e do meio ambiente. Atribui o fracasso das experiências de planejamento desenvolvidas até o momento ao não prevalecimento da participação popular sobre os "elementos recalcitrantes" do capital. Para ele,

O sucesso de planejamento depende da coordenação de suas atividades produtivas e distributivas livremente consentidas por aqueles que executam os objetivos conscientemente divisados. Portanto, o planejamento genuíno é inconcebível sem a tomada de decisão democrática desde baixo, [...] pois, sem o exercício conscientemente planejado e amplamente coordenado das suas energias e habilidades criativas, todo discurso sobre a tomada de decisão democrática dos indivíduos não possui qualquer substância. (Mészáros, 2002, p. 980).

O planejamento social proposto pelo autor é considerado por ele próprio como radicalmente incompatível com a lógica capitalista. Está implícita a esta afirmação a consciência histórica do autor, que rechaça o reformismo em substituição à verdadeira revolução, que provoque a superação desse modo de produção e a construção de um novo contrato social.

A educação, nessa perspectiva, assim como os diferentes aparelhos que constituem o Estado capitalista, não sofrerá transformações isoladas em sua lógica de funcionamento, mas se constitui espaço de luta e de resistência no qual é possível a construção de relações mais democráticas que possam despertar na comunidade escolar o desejo de participar.

Para que essa prática se efetive com alguma coerência, é preciso rejeitar a importação de técnicas administrativas de planejamento que tenham sido constituídas como meios de organizar a ação institucional com vista a atender às necessidades do capital.

---

**Referências bibliográficas**

- AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 75, 2001.
- ALCÁNTARA, A. Tendências mundiais na educação superior: o papel dos organismos multilaterais. *Inter-Ação*, Goiânia, v. 31, n. 1, 2006.
- ALVES, M. M. *Beabá dos MEC-Usaid*. Rio de Janeiro: Sabiá, 1968.
- ARAPIRACA, J. O. *A Usaid e a educação brasileira*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1982.
- AZANHA, J. M. P. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: MENESES, J. G. de C. et al. *Estrutura e funcionamento da educação básica*. São Paulo: Pioneira, 2001.
- BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial*. Washington, DC: Departamento de Educación y Políticas Sociales, 1995. (versión preliminar).
- BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, 2005.
- BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. S. P. de. *O impacto de gestão sobre o desempenho educacional*. Washington, DC: BID, 1997.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundescola. *Fundo de Fortalecimento da Escola (1998-2002)*. Brasília: Fundescola/MEC, Banco Mundial, 2003.
- CHIAVENATO, I. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: McGraw-Hill, 1993.
- CHOSSUDOUSKI, M. *A globalização da pobreza: impacto das reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo: Moderna, 1999.
- COOMBS, P. *Qu'est-ce que la planification de l'éducation?* Paris: Unesco/IIPE, 1970. (Principes de la planification de l'éducation, 1).
- CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, 2002.
- FÁVERO, O. A descentralização dos sistemas de educação básica: crise do planejamento central? In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. (Org.). *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

FIORI, J. L. O cosmopolitismo de cócoras. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 22, n. 77, 2001.

HAYEK, F. A. *O caminho da servidão*. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

KOSIK, K. *Dialética do concreto*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

LEHER, R. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para "alívio" da pobreza*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

MARTINEZ, M. J. *Planejamento escolar*. São Paulo: Saraiva, 1978.

MASCARO, C. L. A administração escolar na América Latina. In: TEIXEIRA, A. et al. *Administração Escolar*. Salvador: Anpae, 1968.

MENDES, D. T. *O planejamento educacional no Brasil*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2000.

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

NOGUEIRA, F. M. G. *Ajuda externa para a educação brasileira: da Usaid ao Banco Mundial*. Cascavel: Edunioeste, 1999.

OLIVEIRA, F. de. *Elegia para uma re(li)gião*. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

PARENTE FILHO, J. *Algumas reflexões sobre uma experiência de planejamento educacional nas Regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil*. Paris, 1987. Não publicado.

SANDER, B. Produção do conhecimento em política e gestão da educação: principais tendências. In: *SIMPÓSIO BRASILEIRO, 21. CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO*, 3. [Anais...]. Recife, PB, 2003. Disponível em: <<http://www.bennosander.com/>> Acessado em: 13 mar. 2006.

SCAFF, E. A. S. *Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos Programas Monhangara e Fundescola*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SCHULTZ, T. W. *O capital humano: investimentos em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

VIANNA, I. O. de A. *Planejamento participativo na escola*. São Paulo: EPU, 1986.

---

Elisângela Alves da Silva Scaff, doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (2007), é professora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), atuando em Ensino, Pesquisa, Extensão e Administração.

elis.scaff@uol.com.br

elisangelascaff@uems.br

Recebido em 8 de fevereiro de 2007.

Aprovado em 1º de junho de 2007.