

Título: Planejamento Educacional e Política Econômica

Ano: 1976

Autor: Vera Miranda Alves

I Curso de Planejamento
de Recursos Humanos

29 de setembro de 1975
a 26 de março de 1976

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E
POLÍTICA ECONÔMICA

Vera Miranda Alves

(Distribuição gratuita para uso exclusivo dos alunos do CETREDE)

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E POLÍTICA ECONÔMICA

Vera Miranda Alves

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

Decorrida uma década de planejamento no país, com a institucionalização em 1964 do Ministério do Planejamento, pensamos ser por demais ingênuo acreditar no espontaneísmo (= a falta de planejamento ou desconhecimento da realidade) das decisões de nossos administradores em matéria de política educacional. Pensamos, ao contrário, que tais decisões vêm, na maior parte das vezes, ao encontro de objetivos muito precisos e, a nosso ver, bastante claros, ainda que nem sempre manifestos.

O processo de desenvolvimento do país se pauta sabidamente sobre um modelo de crescimento econômico acelerado, no qual o setor educacional tem a desempenhar um papel reconhecidamente importante, sendo uma de suas funções a de fornecer a mão-de-obra necessária ao estilo de desenvolvimento adotado. Aachamos, portanto, que é no confronto das respostas educacionais dadas com o modelo particular do desenvolvimento brasileiro que pode estar a compreensão da dinâmica e da natureza do nosso planejamento.

O objetivo deste trabalho é, portanto, antes de tudo, tentar detectar a função real do planejamento, enquanto instrumento de poder, numa estrutura sócio-política-econômica determinada. A abordagem deste tema terá como ponto de partida a idéia de planejamento enquanto praxis, na medida em que significa ação dirigida por um pensamento transformador da realidade e, neste sentido, a tentativa de compreensão do processo de planejamento far-se-á mediante o conhecimento do pensamento oficial que está na sua base. Nossa hipótese de trabalho é que, enquanto praxis, o planejamento constitui um novo instrumento de controle social, que se caracteriza em muitas sociedades como sendo do grau repetitivo, onde a principal função é a manutenção da sociedade no tocante à preservação de suas estruturas de base¹.

1 N.A. - As noções de praxis e a de manutenção da sociedade, aparentemente contraditórias, ligam-se fundamentadas numa concepção determinada do que constitui a mudança social, como exposta no Cap. 3.

Constituindo o planejamento brasileiro um processo que se pretende global e integrado, pensamos ser suficiente, para ilustrar a hipótese acima esboçada, o exemplo de um setor particular, o setor educacional. O que tentaremos mostrar em nosso estudo, é que o planejamento educacional no Brasil e como sua expressão, a Reforma de Ensino do 2º Grau, tem como função primordial a consolidação da política econômica adotada. Neste sentido, a Reforma constituiria mais um mecanismo de fortalecimento daquela política e, devido a uma funcionalidade que, embora não aparente, nos parece real, não estaria desempenhando um papel dinâmico e motor no conjunto da sociedade brasileira.

Numa 1ª parte tentaremos fundamentar nossa hipótese de trabalho, precisando e identificando as noções de praxis e planejamento, bem como os pressupostos ideológicos que tais noções comportam.

Num 2º momento abordaremos diretamente a praxis do planejamento educacional brasileiro, através do exame das razões que, oficialmente, motivaram a Reforma. Pensamos, desta forma, conhecer a função ou funções manifestas do nosso planejamento bem como o tipo de pensamento mantido em sua base.

Num 3º momento tentaremos analisar a legitimidade daquelas razões, confrontando-as com a realidade existente. É a partir daí que pensamos ser possível identificar a função real do planejamento brasileiro, bem como a validade de nossa hipótese inicial.

CAPÍTULO 2

PERSPECTIVA METODOLÓGICA

A situação de marginalidade em que se encontra a pesquisa educacional no Brasil, se deve, entre outras diversas razões, à falta de uma abordagem mais rigorosa dos fenômenos educacionais, a qual resulta, por sua vez, de uma visão alienada da educação enquanto processo social básico. Nossa preocupação inicial foi, portanto, a de fixar um quadro metodológico definido que nos acentasse na abordagem do tema em questão.

Tendo como ponto de partida a idéia de que a Educação constitui um fenômeno de ordem social, na medida em que se apresenta como um projeto individual e coletivo, filosófico e político, esbarramos desde logo com uma série de dificuldades, que são aquelas que se colocam na construção das ciências sociais. Não é nosso objetivo, neste estudo, trabalhar sobre tais questões. Contudo, uma vez que pensamos ser fundamental e urgente a tomada de uma nova postura, mais rigorosa e mais científica, diante da problemática educacional, imprescindível se torna a fixação de um quadro teórico que sirva de ponto de referência à análise e sistematização que pretendemos alcançar.

A 1ª tarefa que se nos apresenta é, desde logo, a definição e delimitação do nosso objeto científico. A nosso ver, este constitui, talvez, um dos maiores problemas que se colocam no momento da construção do conhecimento, pois é a este nível que a elaboração científica mais se contamina pela instância ideológica.

Tomemos como exemplo os fenômenos que se caracterizam como pertencendo ou fazendo parte dos chamados fenômenos educacionais. A abordagem de tais fenômenos tem como base, na maior parte das vezes, o pressuposto de que o objeto científico é dado ao investigador. Para nós, a aceitação de uma tal premissa não se faz sem restrições. Primeiramente tal colocação pressupõe a possibilidade da existência de uma total imunidade ideológica do cientista no momento da escolha de seu objeto de estudo, o que nos parece totalmente inviável. Além disso, a nosso ver, o objeto científico não é dado, ao contrário, ele é

construído à medida em que se constrói o conhecimento sobre ele. A realidade não se dá à análise, ela é construída pelo próprio processo analítico. Isto equivale a dizer que, ainda que toda e qualquer ordem de fenômenos possa ser objeto de estudo, elas o são mediante ângulos os mais distintos possíveis. A perspectiva da qual se coloca o cientista transforma o seu objeto de análise e é esta perspectiva ou enfoque que o configura de forma definitiva. É a zona do real em que se situa o cientista que configura o objeto de análise, não pertencendo este por ele mesmo a nenhuma ou a uma única zona do real. Portanto, na medida em que o investigador não explicita o seu enfoque, o objeto é apresentado como se contivesse, como algo que lhe é intrínseco, uma carga que lhe é, na verdade, externa. É a este nível que a análise se torna ideológica, pois supõe em seu interior, a existência de valores e conceitos subjetivos que não foram devidamente explicitados.

O fenômeno educacional, enquanto objeto de pesquisa, tem sido, a nosso ver, trabalhado como um objeto que é dado, que existe independentemente da elaboração que se faça sobre ele. Fatos, números, estatísticas, são dados objetivos que existem no real, que podem ser observados, manipulados, extrapolados.

Contudo, tais dados não tem validade per se, isolados. Sua significação depende de um contexto e de uma temporalidade que não estão neles "escritos", só aflorando a partir do esforço ordenatório da aquele que os trabalha. Apresentá-los, portanto, como se já contivessem um sistema de coordenadas, que é próprio do investigador, significa inscrever-lhes uma carga ideológica que, na realidade, os transcende. O dado não existe como tal, necessitando de um poder significante para existir enquanto significado. O que acontece, entretanto, é que as análises elaboradas apresentam a "essência" do fenômeno como se esta já estivesse contida em seu interior e não como resultado de uma interação dialética entre sujeito e objeto.

O que acontece nas Ciências Sociais é que o fato social, antes de ser objeto da ciência, é representado por conceitos vulgares e não sistematizados, oriundos do conhecimento do senso-comum. O cientista, portanto, de posse de noções formuladas na prática social, e cuja única função é a de harmonizar suas ações com o meio no qual se realizam, estaria correndo o risco de analisar não o fato em si, mas a idéia que faz dele. Aqueles conceitos ou pré-noções existentes antes que se pretenda construir sobre o objeto uma nova teoria científica,

vão tomar o lugar do próprio objeto, conferindo, assim, à análise um cunho essencialmente ideológico. Devido a existência destas pré-noções e ao sentimento de familiaridade que o sociólogo nutre em relação ao seu objeto de pesquisa, este parece-lhe chegar através do que Bourdieu¹ vai chamar de uma "ilusão de transparência", quando na verdade existem pressupostos que foram inconscientemente assimilados e que estão atuando no momento de sua análise como princípios não conscientes, exteriores ao objeto e comprometedores da cientificidade do seu trabalho.

Bourdieu cita em sua obra, "Le métier de Sociologue", alguns autores que propuseram em seus trabalhos a romper com a ilusão da transparência, colocando como premissa básica para o trabalho científico a tomada de uma nova atitude por parte do pesquisador em termos de maior abertura para tudo aquilo que possa estar encobrindo e disfarçando fenômenos aparentemente "transparentes". Alguns desses estudiosos, como Durkheim², fundamentam-se no fato de que as representações dos fatos sociais são baseadas em noções imprecisas e carregadas de subjetividade, sem que nenhuma delas tenha qualquer valor científico. Segundo eles, o conhecimento de nós mesmos não é critério suficiente para o conhecimento e explicação dos fatos sociais. Isto se explica a partir da proposição segundo a qual a sociedade é composta de indivíduos que, ao se relacionarem desencadeiam novos fenômenos que não mais estão contidos em cada um daqueles elementos, mas que são partes efetivas de todo o complexo. Melhor dizendo: os fatos sociais são produzidos pelo TODO e não pelas consciências particulares. Daí afirmarem que não dependem estes fatos do arbitrário individual, uma vez que são produtos de uma vida em comum, de ações e reações entre consciências, uma vez ainda, que existem fora destas consciências.

As nossas críticas baseiam-se justamente neste ponto, ou seja, de que não se pode reduzir as relações sociais às representações que dela fazem os sujeitos, uma vez que tais relações têm mais realidade de que os sujeitos que ligam. As relações e fatos sociais não podem ser abordadas, sem se levar em conta uma situação já cristalizada, determinada pelas relações de classe existentes e pela vivência das tradições que daí decorrem. Em resumo, o que tentamos mostrar é que as

1 - BOURDIEU, P. et alii. Le métier de Sociologue (Paris) Mouton/Bordas (c.1968) t.1, p. 37.

2 - DURKHEIM, Emile. As regras do método sociológico. Trad. de Maria Isaura Pereira de Queiroz, 5 ed. São Paulo. Ed. Nacional (1968) p. 13

mais "transparentes ações" não pertencem ao indivíduo que as realiza, mas ao sistema completo das relações em que e pelas quais elas se realizam.

A nosso ver, tais colocações são extremamente pertinentes no que dizem respeito à pesquisa em educação. Não somente os fenômenos educacionais são abordados a partir de uma postura ideológica, no sentido em que se apresentam como dados puros e transparentes, diante dos quais o cientista pode prescindir da explicitação do seu enfoque individual, como também são encarados a partir de um sistema rigidamente fechado, no qual as explicações são buscadas no interior do próprio sistema, sem a compreensão do TODO no qual existe. Considerando que neste sistema se confrontam um projeto social e um projeto político, é extremamente mutilador e desvirtuante querer-se explicá-lo através da mera constatação de seus mecanismos internos.

Imprescindível se torna, trabalhar tais fenômenos a partir da categoria de totalidade, através da qual procura-se aprender os fenômenos como um TODO, em função de suas múltiplas injunções. Sem o conceito de totalidade, o conhecimento se reduz a uma mera "poeira empírica", no dizer de Lefebvre¹, constituindo um elenco de estudos parcelados colocados na divisão social do trabalho. Mais ainda, a abordagem fragmentada corre o risco de criar alienações, na medida em que isola o fenômeno de seu contexto mais amplo.

É absolutamente necessário, portanto, encarar o fenômeno como parte de um determinado sistema, que, por sua vez, é parte de um sistema ainda maior e mais complexo. Na medida em que se emprega a política do compartimentalismo, reduz-se o conhecimento e a verdadeira explicação, a uma simples fotografia do real. A essência do fenômeno, contudo, só pode ser apreendida a partir de uma visão de totalidade, de uma visão histórica estrutural que dê conta do seu movimento, de suas mudanças e do seu devenir.

A não participação na totalidade social resulta na simples apreensão das relações inter-individuais, socialmente contingentes, não se apreendendo o sentido maior da própria marcha da História.

1 - LEFEBVRE, Henri, Critique de la vie quotidienne; fondements d'une sociologie de la quotidienneté. Paris, L'Arche (c.1961) p. 184

Em nosso trabalho, portanto, não aceitamos como evidência o fato de que os fenômenos educacionais se apresentam ao pesquisador como fenômenos dados, que existem guardados num compartimento do real. Isso implica necessariamente, numa contaminação ideológica da análise, na medida em que, pressupondo-se um possível isolamento do fenômeno, não se explicitam as suas articulações com outras ordens de fenômenos que no entanto, estão presentes e são determinantes na configuração do objeto em questão. Ao contrário, assumimos o fato de que nosso objeto de estudo é um objeto por nós construído a partir de uma perspectiva própria, que merece por isto mesmo ser explicitada.

A nosso ver, enquanto fenômeno de ordem social, a educação não pode ser vista desligada de uma estrutura mais ampla. Tomamos, portanto, como norma de trabalho considerar o objeto dentro de uma totalidade histórico-estrutural. Isto equivale a dizer que nos parece de extrema importância considerar o fenômeno dentro de uma estrutura sócio-política-econômica, naquilo que tal estrutura tem de essencial, ou seja, no aspecto residual que a distingue do conjunto de suas partes. Mais ainda, significa que consideramos que tal estrutura, enquanto "especificidade de um conjunto organizado, humanamente significativo"¹, existe num espaço e momento histórico determinados que condicionam necessariamente a sua configuração.

A fim de que o conceito que temos de totalidade não se confunda com a totalidade funcionalista que pode vir situada a qualquer nível da realidade, queremos deixar claro que a nossa visão pressupõe o sistema mais amplo e abrangente, qual seja, o sistema econômico internacional. Parece-nos que somente a este nível e, levando em conta tais determinantes, pode-se levar a cabo uma análise que se pretenda exaustiva. O sistema educacional existe numa determinada estrutura que é a sociedade brasileira que, por sua vez, existe numa conjuntura internacional que a condiciona.

Não sendo, contudo, possível, no âmbito do nosso estudo, entender a análise ao nível das relações de forças internacionais, tentaremos focar o problema da educação e, em particular, do seu planeja-

1 - AUSTRUY, Jacques, Le scandale du développement. Paris, Marcel Rivière, 1972. p. 23.

mento, ao nível da configuração atual da sociedade brasileira, tendo em vista sobretudo a esfera econômica, sua determinante em última análise. Isto não quer dizer que não levaremos em conta aquelas relações externas, mas simplesmente que não serão elas as explicadoras, em primeira instância, da problemática abordada. Pensamos que, ainda que a conjuntura internacional condiciona a formação das sociedades nacionais, é a nível das relações internas entre os diferentes grupos de poder e de pressão que se configura, de modo particular, o tipo de ligação de tais sociedades com o sistema mundial¹. Achamos, portanto, que situar a análise a este nível não implica em aleijá-la, privando-lhe de elementos que lhe seriam fundamentais.

1 - CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina, ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro, Zahar (1970) 143 p.

tendo em
análise.
exter-
primeira
conjun-
is, é a
r e de
de tais
ar a aná
lem os

PRAXIS E PLANEJAMENTO

3.1 - Um Modo de Pensar e Planejamento

O planejamento tem sido comumente concebido como uma técnica especializada, cujo objetivo seria o de levar a bom termo o desenvolvimento de um setor ou de uma área integrantes de um contexto social.

A nosso ver, contudo, o planejamento não é apenas uma técnica. Ainda que o seja também, ele constitui primeiro e fundamentalmente a instância elaborada de modelos de ação capazes de consolidar e dinamizar a escolha por um possível histórico. É neste sentido que pensamos abordar o planejamento, ou seja, enquanto uma prática social histórica que tem como produto a própria história.

Tomamos como ponto de partida a idéia de que todo o planejamento é uma praxis, na medida em que esta consiste numa ação orientada por um pensamento transformador da realidade.

No dizer de Sartre a praxis "é uma passagem do objetivo ao objetivo pela interiorização, o projeto, com superação subjetiva da objetividade em direção à objetividade, tenso entre as condições objetivas do meio e as estruturas objetivas do campo das possíveis, representa em si mesmo a unidade em movimento da subjetividade e da objetividade, estas determinações cardiais da atividade. O sujeito aparece, então, como um momento necessário do processo objetivo".¹ Ora, na medida em que o planejamento constitui, em princípio, um projeto de mudança do qual o homem é autor e sujeito, sendo, assim como a praxis, o fruto de uma elaboração subjetiva em cima de estruturas objetivas e sobre elas, retornando, parece-nos poder identificar os dois conceitos.

desenvol-
sociologi-

1 - SARTRE, Paul, Question de méthode. In: PEREIRA, Luiz, Ensaio de sociologia do desenvolvimento. São Paulo, Pioneira (1970)p.30-31.

O Planejamento passa a ser pensado desta forma, como um modo de relação dialética entre pensamento e ação. Contudo, esta ação que é ação de indivíduo, faz parte também de uma ação coletiva e é, basicamente, esta segunda dimensão da praxis que nos interessa, na medida em que significa ação na sociedade e, nestes termos, engajamento do homem enquanto agente de história.

A partir dessas colocações, pensamos ser fundamental a tentativa de uma abordagem sociológica do planejamento. Em seu trabalho "História e Planificação"¹, Luiz Pereira realiza uma análise dessa natureza, ao tentar estabelecer uma ligação do planejamento à História, no sentido de mostrar como aquele tem aparecido nos diferentes momentos e espaços históricos e qual tem sido a sua função. Com isto, ele chega a elaborar o que poderíamos chamar de uma tipologia do planejamento, segundo a qual, enquanto instrumento de poder que expressa uma escolha por um possível histórico, o planejamento teria como função a manutenção e o desenvolvimento de tipo macro-estrutural histórico no qual se exerce.

No desenvolvimento de sua formulação, Luis Pereira parece enfatizar o caráter de funcionalidade inerente ao planejamento que, enquanto instrumento manipulado pelo poder (ainda que possa não estar meramente a seu serviço) não objetiva, qualquer que sejam as circunstâncias, a sua própria negação. A seu ver, o planejamento pressupõe sempre aquela funcionalidade, na medida em que nunca visa a substituição do tipo macro-estrutural no qual se configura, ou seja, uma alteração fundamental do modo como se estruturam e organizam as relações sociais. Ele visa, ao contrário, a consolidação do sistema e implica numa série de técnicas sociais capazes de conduzir as diferentes orientações nesse sentido.

É do mesmo autor o texto que se segue, o qual nos parece bastante representativo do seu ponto de vista.

"Referido ao tipo sócio-econômico capitalista (que sempre se realiza em âmbitos intersocietários), o planejamento é inerente

1 - PEREIRA, Luiz, Ensaio de sociologia do desenvolvimento. São Paulo, Pioneira (1970) p. 11-51.

a uma fase do desenvolvimento deste tipo, configurando-se aí sob diversas modalidades, umas mais e outras menos dominantes sob outras formas de controle. Qualquer que seja sua intensidade, porém, é conexo à agudização da contradição fundamental deste sistema intersociário (ou inter-"nacional"): opera como processo de interferência deliberada na realidade, objetivando à suavização desta contradição fundamental, tanto no âmbito dos subsistemas centrais como no dos subsistemas periféricos do sistema capitalista (intersocietário ou inter-"nacional") ... o planejamento exprime as determinações essenciais do tipo macro-estrutural histórico em que ocorre (capitalista e socialista). Em outras palavras, ele sempre é processo de desenvolvimento do tipo e não de implantação deste ou de implantação de uma das etapas do seu desenvolvimento. Em suma, planejamento não é Política, que em seu limite máximo consiste na negação de etapas de um tipo macroestrutural histórico e sua substituição por outra e, mais ainda, a negação de um tipo e sua substituição por outro".¹

O planejamento é, portanto, ainda em suas palavras, "a exploração consciente de um dos possíveis históricos"² e, neste sentido, a expressão de sua manutenção e desenvolvimento.

A nosso ver, o valor das formulações de Luiz Pereira se encontra no fato de ter ele conseguido elaborar um quadro de referência para o planejamento, que pode ser aplicado a todo e qualquer tipo de sociedade, independentemente de sua configuração macro-estrutural e mesmo de sua rigidez ou flexibilidade.

De fato, enquanto um instrumento manipulado pelo poder, qualquer que seja a natureza deste poder, o planejamento objetiva a sua própria legitimação. O que nos cabe analisar, a partir daqui, é em que medida a natureza dos grupos de poder condiciona a natureza do plano e a sua função na sociedade. Em outras palavras, até que ponto, ainda que objetivando a manutenção de tipo macro-estrutural, o plano pode exercer uma função dinamizadora ou em que medida, em nome daquele mesmo objetivo,

1 - PEREIRA, Luiz. op. cit., p. 16-17

2 - PEREIRA, Luiz. op. cit., p. 16

passa a constituir um instrumento de controle de natureza essencialmente conservadora.

Destas duas possibilidades decorrem duas concepções de planejamento que exercem tipos diferentes de função na sociedade, na medida em que o plano se situa relativamente independente do poder ou subjacente a ele. No primeiro caso estaria desempenhando o papel de consciência do poder e no segundo, estaria encarnando o próprio poder, passando a refleti-lo.

3.1.1 - Planejamento enquanto Dialética entre Poder e Saber

A primeira daquelas concepções, a que convencionamos chamar de "dialética entre poder e saber", constitui pedra fundamental dos estudos de Durmeval Trigueiro. Ao apresentá-la em nosso trabalho, objetivamos situá-la como um modelo ideal, teoricamente possível, que constitui o nosso quadro de referências para a análise de outras possíveis concepções.

Tal concepção parte do princípio da existência de um Saber, fruto do conhecimento que cada sociedade tem a respeito de si própria, de seus valores, suas idéias e crenças, suas necessidades e aspirações. O planejamento seria, assim, o produto de uma interação entre esse saber e o poder que o expressaria, elevando-lhe permanentemente o nível, na medida em que, encarnando as aspirações coletivas, estaria apurando-as e aperfeiçoando-as em termos prospectivos.

Seria, contudo, muito ingênuo acreditarmos que tal saber, oriundo de um conhecimento do senso comum, seria suficiente para fertilizar o poder. Ao contrário, nos parece que a sua apreensão necessitaria de uma instância mediadora entre sociedade e poder, capaz de explicitá-lo a um nível mais sistemático. Tal instância nos parece ser, sem sombra de dúvida, a "inteleghentsia" de que dispõe o país, enquanto consciência que a sociedade tem de si própria de forma mais elaborada. Mediante tal

vinculação entre Poder e Saber, o planejamento preserva-
ria a sua qualidade de um projeto comum, capaz de expre-
sar uma vontade política e uma vontade coletiva. Esta
mediação seria, portanto, necessária, uma vez que o des-
vinculamento entre aquelas duas instâncias implicaria
na alienação e no dualismo representado, de um lado, pe-
la elite dirigente e de outro, pela sua própria base.

Evidentemente que a inteligentsia, na medida em que re-
presentasse o "Saber" de uma nação, seria a instância
capaz de incorporar o conhecimento mais amplo e globali-
zante do conjunto social. E, pressupondo esta visão to-
talizante, estaria apta a evitar a alienação de projeto.

A partir daí já nos seria possível atribuir uma dimen-
são específica a esta concepção de planejamento, pois,
na medida em que a inteligentsia pressupõe uma visão
globalizante da sociedade, o plano implicará num modelo
de ação elaborado em função do TODO social.

Neste sentido, a concepção de planejamento enquanto
"dialética entre poder e saber", teria em sua base um
modo particular de pensar os fenômenos, a partir da
idéia de totalidade, segundo a qual torna-se necessário
ultrapassar o estágio de explicação dos fenômenos me-
diante apreensão de sua significação imediata em um ní-
vel do real, passando a captar tal significação através
da articulação daquele nível com todos os demais.

Em outras palavras: a apreensão de um fenômeno não se
faz isolada de um conjunto mais amplo de significações
sociais no qual está inserido.

Desta forma, o controle da realidade não se exerceria
sobre um nível determinado, mas levaria em conta as di-
ferentes articulações dos diversos níveis que a com-
põem, pressupondo, nesta perspectiva de planejamento, a
elaboração de um modelo de ação que deve, em princípio,
corresponder ao comportamento do sistema como um TODO.

O planejamento, desse modo concebido, se constituiria numa praxis que emerge da realidade, diferentemente daquela que atua verticalmente sobre ela. Desta praxis oriunda de um conhecimento globalizante da sociedade e do seu projeto coletivo, resulta o plano como expressão máxima de um projeto universal, no qual a vontade que se expressa no poder se torna geral e comum.

Voltando as nossas primeiras colocações, torna-se agora fácil entender em que medida o planejamento poderia manter uma relativa independência do poder, representando neste caso a sua própria consciência. Uma vez que representaria as aspirações coletivas e seria fruto de um conhecimento aprofundado da realidade, sua ação significaria uma espécie de limite à imposição da vontade política. A intelligentsia nacional, presente na sua elaboração como instância mediadora entre o topo e a base, estaria permanentemente alimentando o processo político, uma vez que representa o projeto coletivo da sociedade.

A nosso ver, contudo, seria ilusório pensar, ainda que seja dentro desta perspectiva, que a praxis de planejamento poderia prescindir de uma imposição política. O plano que atua sobre uma sociedade é sempre e, inevitavelmente, imposto, uma vez que o poder é sempre um poder de classe e que como tal se legitima, inculcando na sociedade seus próprios valores e idéias. É neste ponto, contudo, que cabe distinguirmos "poderes" de "poderes". Nessa concepção, de planejamento, a elite que constitui o poder não poderia supor um fechamento, mas deixar-se-ia fertilizar por todos os outros segmentos verdadeiramente representativos da sociedade. A medida de sua legitimação seria, portanto, a sua maior ou menor capacidade de incorporar aspirações e interesses outros que não os seus próprios interesses e aspirações de classe. De qualquer maneira o plano, na medida em que é uma forma de imposição, se traduz sempre em termos de normas

tituiria
ente da-
praxis
idade e
expressão
de que

se agora
eris an
sentando
ue repre
de um co
ignifica
e políti
elabora
ase, es
lítico,
cidade.

nda que
planeja-
ica. O
inevita-
um po-
cando na
te ponto,
oderes".
onstitui
ixar-se-
dadeira-
sua le
capaci-
ros que
e classe.
uma for
normas

de comportamento, expressão de uma vontade normativa.

O que é fundamental, entretanto, é que, na medida em que a elite seja permeável à penetração de outros grupos, a normatividade se traduza em termos de um "detonador" das estruturas. O plano constituiria, portanto, uma espécie de pólo de imantação e de dinamização das estruturas do universo social existente. E funcionaria como detonador, à medida em que privilegiasse um modelo de relações oriundo das articulações do real com os impulsos da consciência coletiva.

Desta forma, as estruturas privilegiadas no plano coincidiriam necessariamente com as estruturas pioneiras do conjunto social, ou seja, aquelas de cuja configuração depende a configuração geral da sociedade. Mais ainda, seu privilegiamento tornaria pacífica a possibilidade de realização do trânsito, qualidade inerente, em princípio, a todo o plano e segundo a qual a transformação introduzida em determinadas partes fundamentais da estrutura social, implica na dinamização de todas as outras partes do TODO.

Em resumo, o planejamento, dentro de uma perspectiva de "dialética entre Poder e Saber", seria a fixação de um procedimento de ação a partir da identificação dos elementos dinâmicos que podem mobilizar o sistema. Neste sentido sua praxis implicaria na emergência permanente de novas formas e na ultrapassagem das já existentes, identificando-se com um projeto de mudança representativo da vontade comum da nação. Sua função, em última instância, seria a de provocar a mudança e o de equilíbrio-equilibrante que lhe é necessário, uma vez que a própria praxis implica num fazer-se e refazer-se constantes, cujo produto necessário é a transformação da sociedade.

3.1.2 - Planejamento enquanto instrumento do poder

Essa segunda concepção de planejamento diz respeito à aquela que nos referimos no início desse capítulo, na qual o plano constitui um simples reflexo do poder, funcionando como o instrumento de que este dispõe para fazer valer o seu próprio projeto.

Pensamos ter tido oportunidade de esclarecer que, enquanto um instrumento de poder, o planejamento pressupõe um caráter de funcionalidade necessário à permanência do sistema. Contudo, se a funcionalidade é inerente ao planejamento, o caráter funcionalista não o é. Sua presença implica na existência de uma instância mais poderosa, capaz de atribuir novas propriedades à aquela praxis, dando origem a uma nova concepção de planejamento.

Nessa nova concepção, o plano corresponderia meramente a uma vontade política que emana do poder, sendo a sua lógica necessariamente funcionalista, no sentido de que torna-se necessário integrar todos os elementos presentes na vida social e, principalmente, os elementos desviantes, a uma situação de fato, ou em outras palavras, ao padrão de relações sociais existentes. Desta forma, as diferentes orientações presentes numa sociedade passariam a integrar as orientações politicamente definidas, a fim de se tornarem também a elas funcionais. Nesse momento, a nosso ver, a funcionalidade não estaria mais se verificando em relação à sociedade, mas no tocante a uma vontade política, muitas vezes estranha ao projeto da própria sociedade.

O caráter funcionalista dessa concepção de planejamento está fundado em determinadas concepções da teoria funcionalista. Nesta, a função é definida como o elemento que contribui para a manutenção e para o equilíbrio do sistema. Sem nos aprofundar no fato da trans-

posição integral deste conceito para as Ciências Sociais, cuja procedência, sabemos, está nas Ciências Biológicas, valeria a pena nos determos um pouco mais, nas decorrências que dele advêm.

Todo organismo, pela sua própria natureza, é concebido como um conjunto dotado de uma auto-regulação própria e de auto-regulações funcionais que se mantêm e o mantêm. Decorrente deste fato, o organismo, como um todo, é capaz de se manter e de preservar o seu equilíbrio, apesar das mudanças pelas quais passa. Ele supõe, por assim dizer, uma lógica interna que diz respeito a sua própria conservação, o que se verifica, apesar dos acasos e perturbações que, eventualmente, nele ocorrem. Contudo, como aponta Lefèbvre¹, cada auto-regulação tem seus limites é a condição de flexibilidade de um organismo vivo e exatamente a sua vulnerabilidade. Seguindo ele, a adaptação completa conduziria ao torpor e à estagnação.

"Como saber, portanto, se outras formas de adaptação ou inadaptação, outras combinações de elementos e de funções não levaria a melhores resultados? Uma função é talvez um erro que tenha tido êxito, um elemento disfuncional que tenha mudado, o resultado de um acaso feliz. A disfunção de hoje não será a função de amanhã? O finalismo funcionalista contém uma petição de princípio; ele não pode se sustentar".²

Parece-nos claro, portanto, que mesmo em se tratando de organismos biológicos, faz-se necessário a emergência de novas formas e combinações e que, em termos do organismo ou do sistema como tal, a disfunção nem sempre leva à distribuição.

Desta forma, a rigidez no pensamento funcionalista não existe em função de uma ameaça potencial ao sistema

1 - LEFÈBVRE, Henri. op. cit.

2 - LEFÈBVRE, Henri. op. cit., p. 202

como tal ou à permanência da sociedade. Seu fechamento, nas Ciências Sociais, é um atributo necessário à realização do seu finalismo, já então identificado com o próprio sistema. Na realidade, os sistemas sociais funcionam voltados para a realização de um objetivo, de um fim que não está nele inscrito, mas que lhe é atribuído. Diferentemente dos organismos biológicos, nos quais o fim é inerente a sua própria existência, ou seja, conservá-la, os sistemas sociais se desenvolvem voltados para a realização de um fim que expressa sempre a opção por um possível histórico. Ora, na medida em que num sistema, voltado para determinada direção, são amortecidas e readaptadas todas as novas formas emergentes, est
tar-se-á condenando-o ao conservadorismo e à alienação.

Em resumo, a funcionalidade do planejamento, quando posta meramente a serviço de uma vontade política, não sendo constantemente fertilizada por outras funções e orientações presentes na sociedade, adquire um novo caráter funcionalista, no qual o principal objetivo é a manutenção do "status quo". Tal característica é peculiar das sociedades duais, nas quais a maioria da população é tangida por uma autoridade que vem de cima, amortecendo-se a sua própria capacidade de criar valores e idéias, e na qual o plano é forjado pela elite dirigente como uma forma capaz de moldar o comportamento dos indivíduos de acordo com a orientação que lhes é imposta.

Assim é que, o planejamento, na medida em que consiste num instrumento do poder, significa uma tentativa de homogeneização da sociedade. Durmeval Trigueiro acredita possível a existência de tal modalidade mediante duas vias. A do "cesarismo que impõe vontades como se fossem razões, até os refinamentos tecnocráticos que substituem seres reais por seres de razão. No primeiro caso, o realismo é o do Poder, no outro, o da Razão "platônica" ..."¹

1 - MENDES, Durmeval T. A inteligência educacional brasileira. Rio de Janeiro. fls. mimeografadas, p. 2

amento,
reali-
a o pró
funcio
e um
tribuído.
eis o
con-
ados
a opção
e 1
morteci
es, es
enação.
do pos
não sen
e ori
cará
é a ma
pecu-
a popu-
na, a-
valo
diri-
ento
es é

nsiste
a de ho
credita
duas
fos
subs
iro ca
o "pla-

. Rio

Acreditamos, contudo, que os Estados modernos não neces-
sitam mais, para se imporem, percorrer a primeira daque-
las vias. O uso da autoridade dispõe em nossos tempos
de uma série de refinamentos e sofisticacões através
dos quais ela pode se legítimar. O desvio tecnocrático
é uma dessas formas de legitimação.

Como coloca Guy Caire¹ o planejamento se constituiria
numa mistificação, na medida em que objetivos e esco-
lhas políticas (esferas onde se travam conflitos e deba-
tes ideológicos), são encobertos e camuflados por uma
camada de objetividade conferida pela técnica, domínio
reservado aos especialistas. A sofisticação da raciona-
lidade técnica não nos permite, na maioria das vezes,
perceber as orientações e a vontade política que está
subjacente e que lhe dá densidade.

Neste sentido, o plano, enquanto um modelo de ação, obe-
decia a decisões tomadas em função de uma Razão que
paira acima dos seres reais, e são intocáveis em nome
desta mesma Razão. Com isto esvazia-se o planejamento,
enquanto consciência e processo, de sua substância polí-
tica, opondo à idéia de participação a da eficiência, da
neutralidade e da racionalidade.

Contudo, a nosso ver, a racionalidade da técnica é in-
terna a ela, não existindo automaticamente quando da
sua aplicação à realidade. Assim é que, a tecnocracia,
ainda que tendo uma racionalidade própria, não é neces-
sariamente racional: a racionalidade técnica opera numa
esfera autônoma e pode, inclusive, ser humanamente irra-
cional.

Na realidade, a base sobre a qual se funda o poder da
tecnocracia, é a da razão técnica, abstrata, que paira
acima da realidade, eliminando diferenças entre grupos
e facções e nivelando a sociedade. Sua característica
principal é, portanto, o unilinearismo que quebra a am

1 - CAIRE, Guy. La planification, techniques et problèmes. Paris,
Editions Cujas (1967) 488 p.

biguidade dialética entre homem e sociedade, entre fins e meios, causa e efeito, etc. Desta maneira, a tecnocracia, em nome de uma possível imunidade técnica, significaria a homogeneização do TODO, através de uma Razão capaz de eliminar as incertezas e a vulnerabilidade do jogo político e ideológico.

Pensamos, entretanto, que a perspectiva tecnocrata não implica na pretendida substituição da política pela técnica. Ao contrário, trata-se da identificação dessas duas instâncias. A técnica é uma categoria de meios, é um instrumento que não tem fins próprios. Na medida em que se aplica a um contexto social, ela se destina a cumprir um objetivo que lhe é atribuído. Neste sentido a tecnocracia constitui para nós uma ideologia, uma vez desmistificado o seu caráter de imunidade e demonstrada a sua vinculação ao poder.

Desta estratégia despolitizante, a primeira grave decorrência para o planejamento é a utilização da técnica do compartimentismo, pois na medida em que se isolam as partes, quebra-se a solidariedade e o dinamismo de estruturas e grupos que implicam numa integração e desintegração constantes do TODO.

Consagrando tal concepção, constitui moda em nossos dias a utilização da análise de sistemas aplicada ao planejamento. Tendo suas origens no funcionalismo, tal enfoque implica num imobilismo e no isolamento das partes. Primeiro porque supõe o aprisionamento da parte no sistema, sendo sua mudança permissível apenas dentro dos limites impostos pelo próprio sistema e depois porque significa a possibilidade de tratar-se uma parte como se constituísse um TODO, na medida em que o próprio funcionalismo não define o que representa para ele o TODO, podendo este vir situado a qualquer nível da realidade.

É certo que a análise de sistemas veio trazer grandes

re fins
tecnico -
a, sig-
ma Ra-
ilidade

ta não
pela
o des-
e
s. Na
la se
o. Nes
ideolo-
unidade

ve de-
técnica
colam as
de es
desin-

ssos di
ao pla
tal en
partes.
no sis
o dos
porque
e como
prio fun
o TODO,
alidade.

grandes

vantagens no tocante a uma série de problemas que se colocam para o planejamento, basicamente aqueles de natureza metodológica. A nossa crítica, contudo, se coloca ao nível da concepção do planejamento a partir de tal enfoque, que, como já citamos, implica na elaboração de modelos de comportamento que tenderão a perpetuar situações pré-estabelecidas, uma vez que dela partem.

De fato, o enfoque sistêmico se vale da elaboração de matrizes e modelos formais que partem de uma situação dada, real, pré-estabelecida. Neste sentido, não há possibilidade de se mudar a realidade, mas apenas de se manipular o modelo e enquanto se mexem em formas não se altera o sistema. Os modelos, na realidade, apresentam uma única vantagem: a de refletir o real, não possuindo a virtualidade de mudá-lo.

Além disso, o modelo não chega a dar conta de todas as diferenças presentes no real. Sua tendência é de homogeneizar a realidade não supondo a descontinuidade estrutural ou, em outras palavras, o movimento. Ao expressarem situações de equilíbrio, os modelos não pressupõem o vir-a-ser. Nascem de um estado de equilíbrio e são ponto de partida para um novo equilíbrio. Contudo, o desenvolvimento não é mera sequência de equilíbrios mas uma "gestalt de estruturas"² ou uma estrutura diacrônica.

Em resumo, o enfoque da análise de sistemas é, talvez, dentro da concepção de planejamento enquanto instrumento do poder, um dos recursos mais eficazes, utilizado frequentemente pelos tecnocratas, à medida em que, responsáveis pela elaboração de modelos a partir de um sistema de relações funcionais, cabe-lhes a determinação das funções dentro do sistema e a sua supervisão.

Finalmente, cabe-nos dizer que acreditamos que o plane-

jamento, embora dentro da concepção que acabamos de expor, possui, inerente a ele, uma qualidade dialética de romper com os limites de sua concepção e, nestes termos,, conduzir a marcha da História num sentido outro que aquele que lhe fora atribuído conduzir. Na medida em que se aplica a História, dela fazendo parte em suas proposições e consequências, contém dentro dele as condições do real, atenuadas pelos requisitos da funcionalidade ou da suposição de expressar uma funcionalidade possível explorando as virtualidades do próprio tipo macro-estrutural no qual se insere.

3.2 - Hipótese de Trabalho

A partir deste ponto, pensamos nos ser possível formular a hipótese que orientará nossa análise e que terá como objetivo principal tentar detectar a função que vem desempenhando o planejamento na sociedade brasileira.

Nosso ponto de partida é a idéia de que o planejamento constitui uma praxis que, embora supondo requisitos de funcionalidade no tocante à manutenção do tipo macro-estrutural no qual se insere, pode se caracterizar, como na primeira das concepções que analisamos, por ser uma espécie de "detonador" da estrutura social ou, como no segundo caso, por constituir um "freio" a todo e qualquer tipo de mudança.

É neste sentido que nos cabe, desde logo, distinguir entre praxis repetitiva e praxis inovadora. A praxis, como sabemos, constitui uma produção e reprodução constante das diferentes relações sociais. Supõe-se, portanto, como inerente a ela, um caráter inovador que leva à criação de novas formas de relacionamento na sociedade. Contudo, embora a noção de praxis não comporte "per se" a idéia de repetição, uma vez que supõe transformações, acreditamos possível o fato de ela ter como resultado final, apesar das transformações em que implica, uma simples reprodução da realidade. Nestes termos poderíamos falar de uma

de ex
tica de
termos,,
que
ida em
m suas
as con
funcio-
nalida-
io \ o

a hipó
o prin-
planeja-

consti-
nalidade
se in-
ções e
tura so
" a todo

tre pra
mos, cons
s rela-
um cará
cionamen
compor
nsforma-
ltado fi
les re-
de uma

praxis repetitiva, segundo a qual as transformações introduzi-
das na realidade não levariam a uma mudança efetiva nos padrões
como se estruturam e organizam as relações sociais.

Evidentemente que a caracterização dessas duas noções de praxis,
têm em sua base uma concepção determinada de mudança social, que
implica na reestruturação do TODO social mediante transforma-
ções no modo como se relacionam suas partes. As idéias de ino-
vação e repetição têm, desta forma, tal concepção como ponto de
referência.

Caracterizaríamos, portanto, a praxis repetitiva como todo tipo
de ação social, cuja finalidade ou resultados implicam na manu-
tenção da realidade, sem alteração de suas estruturas de base e
como praxis inovadora aquele tipo de ação que tem por objetivo
a mudança da sociedade no tocante às suas estruturas fundamen-
tais.

Uma vez traçado este quadro geral, podemos enunciar nossa hipó-
tese de trabalho. Partimos da idéia de que, na sociedade bra-
sileira, o planejamento vem constituindo uma praxis de tipo re-
petitiva, no sentido em que não tem representado sua mudança e
dinamização. Sua função primordial nos parece ser a da manuten-
ção e desenvolvimento da realidade, tal como esta se configura,
uma vez que o desenvolvimento de alguns setores dentro do siste-
ma social, sem objetivar uma verdadeira mudança, não implica em
transformar suas estruturas principais e as relações sociais
que as sustentam. Pensamos que, na medida em que o plano previ-
legia apenas uma parte ou partes do TODO, sua ação na sociedade
constituirá um "freio" à mudança das relações sociais.

A fim de verificar nossa hipótese consideraremos o caso especí-
fico do planejamento educacional, numa tentativa de mostrar em
que medida ele está servindo para consolidar uma situação exis-
tente, muitas vezes repleta de distorções, constituindo-se des-
ta maneira, num seu instrumento de manutenção.

CAPÍTULO 4

A PRAXIS DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO

Falar em praxis do planejamento educacional brasileiro implica, desde logo, em distinguir-se dois níveis: o da educação que se desenvolve enquanto praxis coletiva, sócio-cultural, política e econômica, reflexo dos impulsos da consciência coletiva de uma Nação e o da educação enquanto modelo elaborado e imposto por uma elite dirigente com o objetivo de moldar ou promover a formação de uma cultura nacional.

No âmbito do nosso estudo examinaremos especificamente a segunda variante. O que nos interessa, particularmente, é a compreensão daquela praxis enquanto institucionalização de modelos de ação que contêm em sua origem uma vontade política.

A praxis educacional no Brasil tem estado predominantemente sob o controle dos órgãos governamentais da educação, quer do ponto de vista normativo e institucional (leis e planos), quer do ponto de vista administrativo e financeiro. É, portanto, no centro do Poder mesmo que se elaboram e fixam os modelos educacionais, ou em outras palavras, que se institucionalizam as idéias pressupostas como transformadoras da realidade.

Evidentemente que a nossa conceituação de modelo, que pressupõe a institucionalização de um elemento nascente, de uma idéia nova na política educacional, não se enquadra com outras visões que, perenizando uma idéia, limitam-se a operar sobre o modelo, dilatando-o ou comprimindo-o, como se estas operações implicassem na substituição do modelo inicial por um outro novo. Tais operações não significam, entretanto, que não exista uma idéia subjacente a esta visão do modelo. Levando em conta que tais modelos são elaborados no centro das instituições governamentais e do próprio subsistema educacional, torna-se mais do que nunca claro que tais modelos são montados sobre uma base ideológica. A vinculação às instituições, pelo fechamento e fidelidade em que implicam, resulta quase sempre numa fonte de ideolo

gia que, contudo, nem sempre é conscientizada e manifesta como tal. Em resumo, quer se operando sobre um modelo já existente, quer substituindo-o por um outro, a elaboração de modelos supõe um posicionamento ideológico.

O estudo da lei nº 5692 da Reforma de Ensino de 1º e 2º Graus, no que se refere especificamente ao 2º Grau, nos parece pleno de interesse, pois pensamos estar diante da substituição de um modelo educacional por um outro qualitativamente diferente. Interessa-nos, portanto, conhecer as transformações introduzidas na realidade, as idéias ou ideologia que as sustentam e a legitimidade de tais idéias face ao contexto no qual elas virão a se concretizar.

4.1 - As Transformações Introduzidas no Sistema

Não é nosso objetivo transcrever em nosso trabalho as modificações introduzidas pela lei de ensino nº 5692. Contudo, é importante que destaquemos algumas, pois é a partir delas que se fará nossa reflexão posterior.

A Reforma de Ensino representou uma mudança bastante significativa no que concerne à estrutura e orientação da educação nacional. Seria interessante, por isto mesmo, tentarmos situar primeiramente o ensino de 2º Grau em relação às mudanças trazidas pela Reforma, para depois apontar as modificações introduzidas, especificamente, em seu interior.

4.1.1 - O Ensino de 2º Grau dentro do Contexto Geral da Reforma.

O primeiro ponto a ser destacado refere-se às reformulações introduzidas no tocante aos objetivos da educação nacional.

O Capítulo I da lei nº 5692, cujo título é "Ensino de 1º e 2º Graus", refere-se ao objetivo geral da Reforma: "proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania".

Encontramos neste texto a trilogia que orienta a política educacional, a saber: desenvolvimento do indivíduo, formação do produtor e do cidadão. No parecer nº 45/72 do Conselho Federal de Educação, contudo, o problema dos objetivos é assim exposto: "não são três finalidades justapostas, mas três aspectos de uma mesma educação integral, três ângulos de visão de um mesmo processo formador; cada um deles supõe os outros dois e a lista das três finalidades poderia começar de qualquer lado que teria a mesma exatidão. Caso invertêssemos a ordem, estaríamos apenas partindo do social para o individual".¹

O parecer 45/72 parece, assim, abrir uma brecha para a interpretação da lei, indicando que a ordem em que se apresentam as três perspectivas não significa algo de fixo. Ele o faz, contudo, através de uma proposição que, a nosso ver, não é necessariamente evidente, ou seja, de que qualquer que seja a ordem em que se colocam tais perspectivas, o processo persistirá como sendo global e abrangente.

Um paralelo com a Lei de Diretrizes e Bases nos parece ilustrativo. Esta tinha suas raízes numa visão liberal, desligada do contexto e segundo a qual a ordem social é pré-estabelecida e auto-reguladora, não havendo necessidade de se atuar sobre a estrutura social. Dentro desta perspectiva a educação tem um valor em si mesma e seus objetivos são, portanto, desligados da realidade. Eles tem, fundamentalmente, um caráter transcendental e filosófico: "compreensão dos direitos do homem, respeito à dignidade e liberdades fundamentais, condenação a toda desigualdade",² etc.

NB: O grifo é nosso - Parecer nº 45/72 - p. 3
BRASIL. Leis, decretos, etc. Parecer nº 45/72 - Brasília, Conselho Federal de Educação, 1972, p. 3

2-Lei de Diretrizes e Bases - BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Administração Escolar. Rio de Janeiro, Edições Tabajara, 1969, p. 223-45.

políti
 indivíduo,
 45/72
 problema
 alida -
 educa-
 proces-
 s e a
 qualquer
 sem a
 o indi

para a
 ue se a
 o de fi
 ão que,
 seja, de
 tais
 lobal e

parece
 lib 1,
 social é
 necessi
 o desta
 e seus
 e. Eles
 l e filo
 respeito à
 a toda

a, Conse
 Lei de Di
 r. Rio de

As referências que a lei faz ao papel da educação na sociedade e no desenvolvimento são sempre implícitas e "en passant". Por exemplo, quando fala na letra "d" do artigo 1º em "desenvolvimento integral da personalidade humana e a sua participação na obra do bem comum" e na letra "e" do mesmo artigo sobre "preparo do indivíduo e da sociedade para o domínio dos recursos científicos, tecnológicos que lhes permitam utilizar as possibilidades e vencer as dificuldades do meio"¹.

A nova Regorma, ao contrário, é muito mais precisa no que se refere a seus objetivos. Sua concepção está longe de ser uma concepção liberal como veremos pouco a pouco. Quando se fala em formar o produtor e o cidadão, evidencia-se a relação estreita entre a ação educacional e o desenvolvimento da sociedade.

O segundo aspecto da Reforma que gostaríamos de ressaltar diz respeito à nova orientação por ela dada à educação e ao tipo de formação por ela privilegiada, segundo o nível de ensino.

O artigo 4 da lei diz: "Os currículos do Ensino de 1º e 2º Graus terão uma parte comum obrigatória para todo o território nacional e uma parte diversificada, segundo as necessidades e possibilidades concretas, as particularidades regionais, o plano dos estabelecimentos e as diferenças individuais dos alunos"².

O artigo 5 aprofunda e detalha o aspecto referente à nova orientação dada à educação através de determinações gerais referentes ao currículo:

"1º - Respeitando as normas de cada Sistema de Ensino, o currículo pleno contará com uma parte de educação ge-

1 - Lei de Diretrizes e Bases, op. cit., p. 224

2 - Lei nº 5692

BRASIL. Leis, decretos, etc. Lei nº 5692 de 11.08.71. São Paulo Ed. do Brasil. 1971, 15 p.

ral e outra parte de formação especial. Ele deve ser organizado de modo a que:

- a) no Ensino de 1º Grau a parte de formação geral seja exclusiva nos primeiros anos e predominante nos últimos.
- b) no Ensino de 2º Grau predomine a parte de formação especial

2º - A parte de formação especial:

- a) terá como objetivo a sondagem de aptidões e a iniciação ao trabalho para o Ensino de 1º Grau e a qualificação profissional para o 2º Grau
- b) será fixada de acordo com as necessidades do mercado de trabalho local ou regional

O grifo salienta a grande transformação introduzida na formação a nível de 2º Grau que deixa de ser uma simples "formação de adolescente" para significar desde já uma qualificação profissional. Mais ainda o grifo visa evidenciar o fato de que tal qualificação se fará em função de imperativos econômicos traduzidos nas necessidades do mercado de trabalho. Reforçando tal aspecto acrescenta o Parecer 45/72:¹ ... a iniciação ao trabalho e a habilitação profissional, sem menosprezar as aptidões do educando (que não é nunca um ser monovalente) deve levar em conta "as necessidades do mercado de trabalho local ou regional, à vista de levantamentos periodicamente renovados (Lei nº 5692, art. 5º § 2 b)"².

A diferença de concepção desta última lei em relação à LDB torna-se ainda mais evidente. No que diz respeito à preparação para o trabalho, a LDB dizia apenas: "Entre

1 - Lei nº 5692, op. cit., p. 4
N.A. - O grifo é nosso

2 - Parecer nº 45/72, op. cit., p. 9
N.A. - O grifo é nosso

28.

ser

seja

s últi

ormaço

inicia
qualifi-

mercado

zida na

a sim-

desde já

ifo visa

rá em

necessi

spec

traba-

ar as

novalen-

rcado de

mentos pe

2 b)"².

relação à

respeito

as: "Entre

as disciplinas de caráter optativo do Ensino Médio será acrescentada uma disciplina de caráter vocacional" (§ 2. Art. 44)¹

Ao contrário, na nova Reforma encontramos-nos face à uma concepção funcional, diametralmente oposta à concepção liberal, onde a educação passa a desempenhar um papel de integração às necessidades do desenvolvimento econômico.

4.1.2 - As Mudanças Introduzidas no Ensino de 2º Grau.

O Capítulo III da lei nº5692 trata especificamente do Ensino do 2º Grau. Dele destacamos aqueles aspectos que nos parecem fundamentais para o nosso estudo.

O primeiro deles diz respeito ao próprio objetivo deste grau de ensino, que aparece no Artigo 21 da lei como sendo "a formação integral do adolescente". O que a lei entende por tal, só nos é indicado na própria orientação por ela conferida a este grau de ensino, como veremos mais adiante.

O segundo aspecto que nos parece importante é o tocante à articulação do Ensino de 2º Grau com os outros níveis de ensino.

- "Para entrar no Ensino de 2º Grau é suficiente possuir o certificado de conclusão do Ensino de 1º Grau" (Art. 21).

- "A aprovação nos exames de último ano do Ensino de 2º Grau, permitirá a continuação dos estudos no nível superior" (Art. 23).

Com isto a lei parece vir responder a uma problemática bastante séria que se apresentava, a dos dois grandes pontos de estrangulamento do sistema formal de ensino. Primeiramente ela suprime o dispositivo legal da reali-

1 - Lei de Diretrizes e Bases op. cit., p. 231

zação dos exames de admissão, abrindo depois um primeiro precedente para a entrada automática nos cursos superiores. Evidentemente que a supressão e a criação de dispositivos na lei, só ultrapassa o nível de funcionalidade legal, quando, na própria lei, preve-se a ação de mecanismos capazes de consolidar efetivamente os nossos dispositivos. Não sendo assim, a ação educativa não passa de uma ação cartorial, seja ela intencional ou não. Para que a articulação no 2º Grau se faça, na entrada e na saída, da forma como prevê a lei, duas condições se impõem: a formulação de uma política explícita e definida de expansão neste grau de ensino e a formulação paralela de uma nova orientação para ele. No tocante ao primeiro requisito, a lei é omissa. Quanto à nova orientação dada ao Ensino de 2º Grau, a lei se exprime da maneira que se segue:

"... no ensino de 2º Grau predomine a parte da formação especial ... que terá como objetivo a habilitação profissional¹ (Cap. I, art. 5, § 1º e 2º)

Reforçando este artigo da lei, acrescentamos trecho do documento do Departamento de Ensino Médio do MEC, que serve de complemento ao Parecer nº 45/72 do Conselho Federal de Educação.

"A habilitação profissional, nos estudos de 2º Grau ... é aquela que mais se orienta para as ocupações que exigem domínio dos conhecimentos tecnológicos para utilização em técnicas mais especializadas. É, portanto, aquela que se torna consagrada no mundo ocupacional, como a do técnico de nível médio..."².

Parece-nos importante relacionar num primeiro momento,

1 - Lei nº 5692, op. cit., p. 4
N.A. O grifo é nosso

2 - BRASIL, Leis, decretos, etc. Habilitações profissionais no ensino do 2º grau. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1972. p. 96

a primei
 rros supe
 ação de
 funciona-
 a ação
 e os nos
 ativa não
 nal ou
 a, na en
 uas di
 explícita
 a formula
 No tocan-
 to à nova
 exprime

formação
 ação pro-

recho do
 EC, que
 isel Fe

Grau ...
 que exi
 a utiliza
 to, aque
 l, como a

momento,

no ensino
 . p. 96

esta determinação legal relativa a orientação básica do Ensino de 2º Grau, com as já citadas anteriormente. No tocante ao objetivo deste grau de ensino, seria válido nos indagarmos em que medida uma formação profissionalizante corresponde ao que se entende pela formação de um adolescente. Quanto à possibilidade dos alunos, que obtiveram sucesso nos exames de conclusão do 2º Grau, continuarem seus estudos no nível superior, não fica clara a forma como serão compatibilizados estudos basicamente especializados com as exigências acadêmicas de um exame vestibular.

O que nos parece importante e fundamental reter é o fato de ser a formação profissional privilegiada nesse nível de ensino é que se enfatiza, mediante tal perspectiva, o papel que deve ter a educação quanto à integração dos alunos no mercado de trabalho existente. Isto se torna ainda mais evidente no documento da Secretaria de Educação de São Paulo "... é muito importante o conhecimento do sistema econômico, do mercado de trabalho e dos valores sócio-culturais, uma vez que os valores e aspirações da população podem orientar a demanda de educação de maneira contrária às necessidades do mercado de trabalho e às exigências do Sistema Produtivo"¹.

Ainda no que se refere a transformações introduzidas especificamente neste nível de ensino, existem no Cap. VI duas disposições que vale a pena considerar.

"Nos estabelecimentos oficiais, o Ensino de 1º Grau é gratuito de 7 a 14 anos e o de níveis mais elevados, o será somente para aqueles que não possuem recursos suficientes e que não tiverem repetido mais de uma vez" (Art. 44)²

1 - PLANO de Implantação da Reforma de Ensino de 1º e 2º Graus - Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, 1972, x-y p.

2 - Lei nº 5692, op. cit., p. 10

"A gratuidade nas escolas oficiais e as bolsas oferecidas pelo poder público, serão progressivamente substituídas no Ensino de 2º Grau por um sistema de empréstimos. A devolução desses empréstimos pode ser feita, seja em espécie, seja mediante prestação de serviços".
(Art. 63)¹

Colocados tais pontos que, a nosso ver, constituem as principais transformações ocorridas, pensamos ser importante nos determos sobre as idéias que, oficialmente, as justificaram.

4.2.- O Pensamento Transformador: pensamento oficial que justifica a Reforma - sua função manifesta.

A lei nº 5692/71 da Reforma de Ensino do 1º e 2º Graus, no que concerne a este último, teve como objetivo oficial responder a duas ordens de fatores, um de natureza social e outro de natureza econômica.

4.2.1 - Razões de natureza social

O primeiro dos fatores que, oficialmente, motivou a Reforma do 2º Grau, tinha na sua base um problema de ordem social: a Escola Média no Brasil, pela natureza de sua estrutura e conteúdo, não respondia mais aos anseios de uma classe média ascendente, poderosa em termos de sua magnitude e que ve na educação um elemento, talvez o único, capaz de dinamizar o processo de mobilidade social no qual está fortemente engajada.

De fato, a antiga Escola Média tinha como característica principal a sua função propedêutica, constatada na generalização do ensino secundário, e seu objetivo era o encaminhamento do aluno para a universidade. Como, na realidade, a chance de ingresso aos cursos superiores era bastante limitada pelo número restrito de vagas, os

1 - Lei nº 5692, op. cit., p. 13.

ofereci
substi -
emprésti-
feita, se
iços".

tuem as
ser impor
lmen+as

stifica a

, no que
ponder a
de nature

vou a Re
a de or-
ureza de
os an-
em ter-
lemento ,
de mobili

acterísti-
atada na
etivo era
Como, na
uperiores
vagas, os

concluintes da Escola Média que ficavam excluídos - a sua grande maioria-se ressentiam, segundo nossos legisladores, da falta de uma formação de caráter profissional, que lhes garantisse inserção imediata ao mercado de trabalho.

O trecho abaixo, extraído do relatório do Grupo de Trabalho que elaborou o anteprojeto da lei nº 5692, ilustra bem a existência de tal preocupação:

"... cabe lembrar que a maior causa de frustração dos candidatos não admitidos no ensino superior reside na ausência de uma ocupação útil numa idade em que se tornam absorventes as preocupações com o futuro. Só tardiamente, quando não se inclui na exceção dos egressos de cursos técnicos, o jovem descobre que a escola não lhe deu sequer a tão apregoada cultura geral, e que apenas o adiestrou para um vestibular em que o êxito é função de número de vagas oferecidas à disputa. Houvesse ele seguido concomitantemente algo de "prático", não se deteria nos umbrais da Universidade em busca de uma matrícula como saída de desespero"¹.

A existência dos ramos que constituíam o antigo ensino técnico não significava a solução para o problema, uma vez que, desde os seus primórdios está categoria de ensino foi destinada às camadas inferiores da população, não tendo se libertado até hoje do estigma representado pelo preconceito contra o trabalho manual. Aldo Solari, em Estudo da CEPAL² chama a atenção para o fato de que, na América Latina, dos cursos considerados como técnicos, é o curso comercial que comporta o maior número de participantes, por ser aquele que prepara os alunos pa

1 - LIPSET, S.M. e SOLARI, A.E. - Elites y Desarrollo em America Latina. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1971

2 - LIPSET, S.M. e SOLARI, A.E. - comp. Elites y desarrollo en America Latina. 2 ed. Buenos Aires, Paidós, (1971) 35-83 p.

ra as tarefas burocráticas e para o trabalho não manuais, com todo o prestígio social em que estes implicam. De fato, se compararmos as matrículas dos cursos Comercial e Industrial para o conjunto do país, em 1971, vamos encontrar 477.944 matriculados no primeiro e 180.661 no segundo. Mesmo se considerarmos o Estado de São Paulo, onde o setor é bastante desenvolvido, acharemos 107.126 matrículas nos cursos comerciais e 79.076 nos industriais¹.

Na verdade, as escolas técnicas ou vocacionais refletem uma situação de classe e, mais ainda, cristalizavam-na. No relatório do Grupo de Trabalho este aspecto também é salientado:

"Pouco a pouco, surgiram escolas de ofício destinadas a preparar para o comércio, mais tarde outras de formação para a indústria e em alguns casos, porém com menor frequência, uma terceira categoria de treinamento agrícola. Sem atentar para a circunstância de que, embora com objetivos mais específicos, tais escolas eram de qualquer forma "secundárias", passamos a classificá-las em "ramos" paralelos que, refletindo ainda uma vez a estratificação social, mantinham o dualismo de "ensino (secundário) para os nossos filhos" e "ensino (profissional) para os filhos dos outros"².

A realidade que se apresentava para os jovens era, portanto, a da escolha entre duas alternativas: frequentar uma escola marcada pela tradição elitista contra o ensino técnico ou abandonar, desde muito cedo, os estudos, uma vez que o ingresso no superior se constituía, quase

1 - MINISTÉRIO da Educação e Cultura; Secretaria Geral; Serviço de Estatística da Educação e Cultura - Sinopse do Ensino Médio-1971 Rio de Janeiro, 1-106 p., 1972.

2 - MINISTÉRIO da Educação e Cultura. Ensino de 1º e 2º graus; atualização e expansão. Brasília, 1970. p. 17-18

sempre, numa total impossibilidade. Como bem salienta o Conselho Federal de Educação na sua indicação nº 48/67, "num sistema ideal onde todos concluíssem estudos superiores, só esses em rigor seriam terminais, mas onde apenas se alcance o primeiro grau escolar, o ensino já terá de ser plenamente terminal. De outra parte o aluno que, por deficiências próprias ou falta de oportunidade, tiver de interromper o seu curso antes de completá-lo deverá receber uma formação mais terminal que o habilite a tornar-se um cidadão útil a si e a sua comunidade"¹

O princípio de terminalidade surge, desta forma, como a solução para tal problemática. Com isto, oferece-se aos concluintes de cada nível de ensino a possibilidade de utilização imediata dos benefícios adquiridos na sua formação.

Em síntese, a profissionalização no Ensino de 2º Grau estaria, segundo nossos legisladores, atendendo a imperativos de natureza social, de um lado, minimizando a frustração dos alunos que não podem adquirir formação profissional superior e, por outro lado, munindo esses indivíduos de um instrumental adequado para que possam vir a se integrar no mercado de trabalho existente.

4.2.2 - Razões de natureza econômica

O segundo fator ao qual viriam responder as modificações introduzidas pela Reforma de Ensino de 2º Grau, poderíamos classificar como sendo um fator de ordem econômica.

1 - BRASIL, Leis, decretos, etc. Indicação nº 48; articulação da escola média com a superior aprovada em 15.12.1967. In: Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional. Sup. 1967/68. Rio de Janeiro, Associação de Educadores Católicos, 1969 p. 29

O Grupo de Trabalho assim esboça esse objetivo:

"Duas ordens principais de razões, em grande parte convergentes, estão na base dessa geral elevação. A primeira situa-se no maior desenvolvimento sócio-econômico, que vai incorporando à força de trabalho e de consumo amplos segmentos da população, antes marginalizados, para os quais a Educação já surge como necessidade imediata; e a segunda identifica-se com a evolução dos conhecimentos determinando novas técnicas de produção e formas de vida, num mundo governado pela ciência, que tornam insuficiente a tradicional educação primária como preparo mínimo do homem comum"¹

Em dois outros trechos se entrevê também a preocupação com uma maior integração do Sistema de Ensino às necessidades da Economia. Referindo-se aos cursos técnicos, o Grupo de Trabalho declara que "os antigos cursos comerciais, industriais e agrícolas, não bastavam para encorajar a diversificação exigida pela explosão das ocupações de nível intermediário". Mais além, referindo-se à diversificação do currículo, acrescenta ... "construir o ensino sobre uma base de estudos gerais e comuns que se abra um leque de tantas habilitações quantas sejam as reclamadas pelo Mercado de Trabalho"².

De fato, em todo o texto da lei o objetivo fixado da qualificação para o trabalho vem sempre ligado ao princípio da sua funcionalidade em relação ao Sistema Econômico. É do Parecer 45/72 do Conselho Federal de Educação o trecho que diz "a iniciação ao trabalho e a qualificação profissional no Ensino de 2º Grau, sem deixar

-
- 1 - MINISTÉRIO da Educação e Cultura. Ensino de 1º e 2º graus, atualização e expansão. Brasília, 1970. p. 16-17
- 2 - MINISTÉRIO da Educação e Cultura. Ensino de 1º e 2º graus; atualização e expansão. Brasília, 1970. p. 18
- N.A. - O grifo é nosso

arte con
A pri
econômico,
consumo
zados, pa
de imedia
os conhe-
ão e for-
qu tor
ia como
reocupação
às neces-
técnicos,
cursos co-
am para en
o das ocu-
eferindo -
... "cons
is e co-
ões ...
trabalho"².
ixado da
lo ao prin-
stema Econô
l de Educa-
o e a quali
em deixar

aus, atuali

aus; atuali

de lado as tendências pessoais dos alunos, devem levar em conta as necessidades do mercado de trabalho local e regional"¹. Este ponto vem reforçado no documento sobre a implantação da Reforma da Secretaria de Educação de São Paulo, já citado anteriormente.

..."é muito importante o conhecimento do Sistema Econômico, do Mercado de Trabalho e dos valores sócio-culturais, uma vez que os valores e aspirações da população podem orientar a demanda educacional de forma contrária às necessidades do mercado de trabalho e às exigências do Sistema Produtivo"².

O que fica claro, nesta perspectiva, é que se privilegia o papel que deve ter a educação na integração dos indivíduos ao Sistema Produtivo. A sua concepção, bastante diversa da concepção liberal da LDB, parece ter um caráter acentuadamente funcional em relação às exigências do desenvolvimento econômico. A instituição da terminalidade no Ensino de 2º Grau, parece se fundar na crença, ou na certeza, de que existe uma demanda de profissionais de nível médio não atendida.

Evidentemente que num Sistema Produtivo como é o nosso, cuja tendência é a introdução progressiva de uma tecnologia avançada, e que é lógico de se esperar é a tendência paralela de elevação dos requisitos educacionais. Se antes, a grande parte da mão de obra produtiva era constituída de indivíduos desqualificados, hoje esbarramos com o imperativo da qualificação. É, portanto, razoável que se pretenda profissionalizar o contingente, não pouco significativo, que constitui a clientela da Escola Média, a fim de que possa preencher as novas funções

1 - Parecer nº 45/72, op. cit., p. 9

2 - PLANO de Implantação da reforma de ensino de 1º e 2º graus, op. cit., p. 2

exigidas pela introdução das técnicas modernas de produção.

Além de declarações oficiais, como a do Ministro da Educação, segundo o qual "a abertura do leque é imprescindível, em face da situação crítica em que nos encontramos pela falta de técnico de nível médio, sobretudo para atender à forte pressão da demanda de uma indústria que tem atingido índices de crescimento superiores a 10% ao ano"¹, alguns indicadores existem acusando a veracidade de tal afirmação.

O primeiro indicador de que existe uma demanda de técnicos de nível médio é a tendência observada do seu aumento nos últimos anos. Tomando como base o ano de 1960, Marisa de Assis em seu trabalho "Mercado de Trabalho em São Paulo"², vai nos mostrar que o número de técnicos empregados em 1968 cresceu de 137%. Comparado ao crescimento do número de operários, 27%, podemos avaliar o quanto tem sido significativa aquela demanda. (Tabela I)

Outro indicador da carência de técnicos é o fenômeno muito comum de deslocamento de profissionais de nível superior para cargos de nível médio. Não dispondo de dados precisos sobre este fenômeno, limitamo-nos a apontar alguns indícios que parecem confirmar sua existência. O jornal do Brasil apresenta depoimento elucidativo:

"Já tentei oito empregos. Enfrento sempre um obstáculo: a exigência de prática comprovada. Numa das empresas eram mais de 500 candidatos para 4 vagas de auxiliar de economista. Quase todos eram formados, embora a função fosse de nível médio"³.

-
- 1 - PASSARINHO, Jarbas. Educação; planejar ou fracassar. Educação e Cultura. Rio de Janeiro, 1(2) 1971.
 - 2 - ASSIS, Marisa, Mercado de Trabalho em São Paulo; aspectos gerais. São Paulo, Ed. Nacional (1972) p. 200
 - 3 - TABORDA, Tato. Diplomados têm dificuldade de encontrar emprego. Jornal do Brasil, 5.7.71, 1º Cad. p. 37

e produ
da Edu
rescin-
contra-
tudo pa
dústria
res a
do a ve

de técni
seu aumen
de 1960,
abalho em
técnicos
ao cres-
valiar o
(Tabela I)
fenômeno
e nível
ondo de
os a pon
existên -
elucidati

obstáculo:
empresas e
xiliar de
a a função

educação e
ços gerais.
emprego.

Outras entrevistas realizadas com técnicos têxteis mostram idêntica preocupação no tocante à possibilidade da ocorrência de tal fenômeno no seu ramo, devido à instalação de cursos de engenharia operacional no ramo têxtil na Faculdade de Engenharia Industrial (PUCSP) e na Escola Técnica de Química e Têxtil (SENAI-GB)¹.

O que este fenômeno nos mostra é que existindo um "superavit" em termos de oferta, há tendência paralela de elevação dos requisitos educacionais para o preenchimento das ocupações.

Paralelamente a esse último indicador, constatamos a existência de uma proporção ainda muito pequena na relação de técnicos por engenheiro. Esta proporção era, em São Paulo, em 1968, de 1,3, tendo crescido de 1960 até então de apenas 0,4 (Tabela I).

Se considerarmos que tal relação ocorre no Estado de São Paulo, onde está instalado o maior parque Industrial do país, podemos avaliar melhor a dimensão do fenômeno.

Se examinarmos ainda a taxa de retorno observada para a educação técnica, entre 37% e 39%, podemos supor uma intensa escassez relativa de técnicos de nível médio, uma vez que altas taxas de retorno indicam sub-investimento na atividade e, daí, compreender o pouco incremento observado na oferta de técnicos nos últimos anos. Naturalmente que tal indicador deve ser colocado entre parênteses, já que sua validade supõe a existência de um equilíbrio entre setores, o que nem sempre ocorre, na realidade.

Em resumo, considerando a situação tal como até agora

1 - CUNHA, Luis Antonio Rodrigues da, Política educacional no Brasil: a profissionalização no ensino médio. Rio de Janeiro, Eldorado (1972) p. 123

ela se apresentou, pensamos ser a Reforma de Ensino do 2º Grau, aos olhos de nossos administradores, uma resposta possível às exigências de uma Economia que se pretende cada dia mais diversificada e moderna.

O que nos resta, portanto, agora, uma vez que conhecemos as idéias inspiradoras e justificadoras da nossa praxis educacional, é confrontar tais idéias com o contexto sócio-econômico sobre o qual vão atuar, a fim de que possamos testar a sua legitimidade.

4.3 - Crítica ao Pensamento Transformador - legitimidade do pensamento que justifica a Reforma: sua função real.

Trata-se de verificar, nesta parte do nosso trabalho, até que ponto é legítimo o pensamento oficial que está na origem das transformações introduzidas pela Reforma de 2º Grau, e de tentar detectar, mediante o confronto desse pensamento com a realidade ambiente, a função real da Reforma.

4.3.1 - As razões de natureza social face ao contexto social onde se desenvolve a praxis educacional.

Como já tivemos oportunidade de apontar anteriormente, uma das razões motivadoras da Reforma foi a problemática de ordem social resultante, segundo interpretação de nossos administradores, do caráter acadêmico e elitista da antiga Escola Média. A frustração de sua clientela adviria do fato de não encontrarem nela um instrumental de caráter mais prático que lhe possibilitasse um uso imediato no mercado de trabalho ambiente.