

Planejamento educacional: uma abordagem histórica

Educational planning: A historical perspective

Fabiana Silva Fernandes¹

Resumo

A proposta do artigo é focar o planejamento educacional em uma perspectiva histórica, apontando os fatores econômicos, sociais e políticos que contribuíram para a criação do planejamento como ferramenta de intervenção racional, particularmente para a educação, na América Latina, nas décadas de 1950 e 1960. Para o desenvolvimento do texto, apresentam-se, em primeiro lugar, alguns acontecimentos históricos que estimularam a utilização do planejamento econômico nas sociedades capitalistas, como a Crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, além do desenvolvimento teórico sobre o planejamento nas sociedades capitalistas. Em segundo lugar, discorre-se sobre a realidade latino-americana e os estímulos que organismos internacionais, fundamentalmente a Comissão Econômica para a América Latina e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, deram para o desenvolvimento da lógica de planejamento, orientado pelas perspectivas do subdesenvolvimento e do estado desenvolvimentista. Finalmente, apresentam-se algumas características do planejamento educacional que, no contexto de seu surgimento, estavam estreitamente vinculadas às intenções de desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, assumindo uma posição setorial no planejamento econômico mais amplo dos governos.

Palavras-chave: América Latina. Planejamento econômico. Planejamento educacional.

Abstract

The article focuses on educational planning within a historical perspective. The goal is to discuss the economic, social, and political factors that contributed to the development of educational planning as a tool for rational intervention, particularly for education in Latin America in the 1950s and 1960s. First, we discuss some historical events such as the crisis of 1929 and the Second World War as well as the theoretical development of economic planning in the capitalist societies. Furthermore, we discuss the planning theory in capitalist societies in order to identify reasons that have encouraged the use of economic planning in the capitalist society. Second, we discuss the reality of Latin America and the stimuli that international organizations such as the Economic Commission for Latin America and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization have given to the development of planning logistics. Finally, we present a few characteristics of educational planning that, during its development, were closely related to the intentions of economic development of the Latin American countries because only some sectors of educational planning received attention from the governments.

Keywords: Latin America. Educational planning. Economic planning.

¹ Professora Doutora, Fundação Carlos Chagas, Departamento de Pesquisas Educacionais. R. Quitanduba, 363, Caxingui, 05516-030, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: <fsfernandes@fcc.org.br>.

Introdução

As raízes intelectuais do Planejamento Público têm suas origens nas grandes tradições do pensamento político e social do Ocidente, desde o século XVIII. Com a herança da Revolução Intelectual Científica e com o desenvolvimento de três grandes correntes de pensamento - o Iluminismo, o Cientificismo e o Humanismo -, o que se poderia ser entendido como planejamento situava-se mais no plano da filosofia da moral e da ética, ficando distante da realidade concreta (Friedmann, 1987).

É no início do século XX que o planejamento passa a ter uma concepção mais pragmática, a partir do desencadeamento de três fatos históricos importantes: a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a Revolução Socialista Soviética (1917) e a crise do capitalismo, com a quebra da Bolsa de Nova York (1929). Foram esses acontecimentos que, para Friedmann (1987), configuraram o planejamento como técnica e arte.

Se, inicialmente, o planejamento restringia-se à racionalização dos processos de produção industrial nos países capitalistas, com a Segunda Guerra Mundial, ele se tornou instrumento indispensável. Foi considerado por Mannheim (1953), por exemplo, como um instrumento racional de intervenção na sociedade, sendo definido como processo social, técnica social e processo histórico-social.

Como processo social, o planejamento manifesta-se mediante uma ação socialmente inovadora e preservadora - inovadora no sentido de uma interferência racional que elimina os efeitos desintegradores dos demais processos sociais, e preservadora no sentido de que assegura a continuidade do sistema social. É definido como técnica social, na medida em que pode exercer o controle racional sobre os elementos da organização dos grupos sociais. Por fim, é um processo histórico-social, na medida em que, além de recurso intelectual, é um produto da realidade social. O planejamento tem como funções complementares assegurar a continuidade do sistema, enriquecer os valores culturais pela revitalização das técnicas sociais

tradicionais (como educação) e aprimorar novas formas de manipulação de opiniões e atitudes (como a propaganda).

Mannheim propõe edificar um sistema social pela planificação, mediante a planificação para a liberdade, a justiça social, a supressão dos extremos de riqueza e pobreza, o equilíbrio entre centralização e dispersão do poder e a não-regimentação. (Mannheim, 1953).

Após a Segunda Guerra Mundial, o Estado assumiu um papel cada vez mais importante, pois representava uma possibilidade de coordenação do esforço nacional para a reconstrução dos países atingidos pela guerra e para a racionalidade geral da atividade econômica. Como saída para a crise do subdesenvolvimento, mediante "planos nacionais de desenvolvimento", o Estado foi concebido como o ator principal no plano econômico e social. A introdução do planejamento no âmbito das atividades do Estado teve seu início com a crise de 1929, uma vez que a elaboração de políticas de racionalização e controle dos mercados poderia ser um mecanismo de previsão de novas crises e de garantia da expansão da economia. A crise de 1929 abalou os alicerces da economia liberal, que perdeu espaço para as idéias "estatizantes". Tendo em vista o objetivo de eliminar a ineficiência do liberalismo econômico frente à instabilidade da economia capitalista, essas concepções defendiam uma maior intervenção do Estado nos domínios da economia, uma vez que "as forças do mercado", deixadas a si mesmas, não promoveriam uma alocação ótima de recursos, mas desperdício, desemprego e, possivelmente, uma nova crise, semelhante à de 1929.

Era inconcebível pensar que as forças econômico-sociais se ajustariam automaticamente. O intervencionismo estatal se fazia necessário como mecanismo de expansão paulatina de atividades submetidas à regulação prévia, uma vez que as forças econômico-sociais não se ajustavam automaticamente ao mercado.

Pelo conceito de mecanismo de mercado, era possível explicar um ajustamento automático da

economia, considerando-se apenas a vontade dos consumidores como fator de direcionamento do sistema produtivo. Mas, em relação aos bens públicos, a lógica do mecanismo de mercado não funcionava: os bens públicos são consumidos independentemente de pagamento, portanto não haveria demanda de consumo, mas uma pseudodemanda. “[...] Há atividades geradoras de benefícios que não podem ser comercializados (e registrados em escalas de preços) porque é impraticável confiná-los a agentes individuais” (Moraes, 1987, p.6). Constatou-se que a verificação de preferências para os bens públicos não se dá pelo mecanismo de mercado, mas por um processo político.

Não é o mecanismo de Mercado que fornece sinais garantidores de suprimento ótimo desses bens públicos. As preferências aparecem sob a forma de *programas* a respeito de decisões orçamentárias.

O processo político elementar é o mecanismo de voto, através do qual, idealmente, os indivíduos escolheriam os programas de alocação dos recursos públicos (Moraes, 1987, p.6, grifo do autor).

Galbraith (1982) defendeu a participação do Estado na economia, a fim de que se formasse um “sistema econômico” ou uma “economia planejada”. Afirmava que as atividades econômicas do homem não estavam sujeitas apenas à autoridade do mercado.

A iniciativa de decidir o que se deve produzir não vem do consumidor soberano que, através do Mercado, expede instruções que sujeitam o mecanismo de produção à sua vontade final; antes, vem da grande empresa produtora que se adianta para controlar os Mercados que, presume-se, ela deve servir e, mais ainda, para submeter o freguês às necessidades dela (Galbraith, 1982, p.30).

O autor discordava da ideia de que a economia de mercado seria a antítese do planejamento social e

acreditava que a característica dominante do Novo Estado Industrial era o “Sistema de Planejamento”, que é uma parte da economia caracterizada pela aliança das grandes empresas com o Estado. A intervenção do Estado se faria necessária nesse Estado Industrial, pois o investimento de tempo e capital requereria estabilidade de preços e demandas. Dessa forma, a intervenção do Estado não se daria apenas como administração da coisa pública (defesa, educação, justiça) ou meio regulador das atividades privadas, mas como agente direto da produção, buscando orientar a estrutura econômica do país.

A concepção de desenvolvimento econômico proporcionado pelo planejamento estatal, somada à ideia do bem-estar social, amplamente difundida pelas concepções da social-democracia, promoveu a utilização generalizada do planejamento como técnica social de intervenção. Nesse contexto, a elaboração de planos tinha por pretensão controlar não somente a marcha das transformações econômicas, mas também aquelas de cunho socioeconômico e político, como sugeria Galbraith.

Na América Latina, o centro da reflexão sobre a economia dos países subdesenvolvidos do continente e sobre as bases teóricas e metodológicas do planejamento exercido no seio do Estado foi a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)², criada em 1948 pelas Nações Unidas, com sede em Santiago do Chile. A Cepal promoveu o fortalecimento da atividade de planejamento na América Latina, como instrumento técnico-político de intervenção do Estado, tendo em vista as análises desenvolvidas pelo organismo sobre o contexto histórico e econômico dos países latino-americanos e a defesa de um modelo de desenvolvimento que apelava para a participação ativa do Estado na economia.

A intervenção estatal, na economia, tinha por propósito implementar a industrialização nos países latino-americanos, cujos governos deveriam assumir o planejamento dos setores estratégicos da economia, bem como estabelecer as condições para a abertura

² Em 1992, a CEPAL incluiu o Caribe em seus trabalhos, passando a chamar-se Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.

de novas fontes de investimento e garantir o fornecimento da infraestrutura necessária para desencadear um processo de modernização econômica fundamentada no desenvolvimento de um mercado interno e na industrialização.

Todas essas orientações da Cepal estavam fundamentadas em uma teoria de desenvolvimento que previa uma intervenção sistemática do Estado na economia, devido às diferenças econômicas entre os países - divididos em "centro" e "periferia" -, fundamentadas em diferenças estruturais e agravadas pelo liberalismo econômico.

Admite-se que o livre jogo das forças de Mercado conduz à persistente manifestação de problemas de balanço de pagamentos, de acumulações e subutilização de capital e de força de trabalho, etc., uma vez que os mesmos são inerentes ao processo espontâneo de industrialização: eles provêm, em última instância, das condições em que se vai produzindo a transformação da estrutura produtiva periférica, durante esse processo.

Assim, segundo a concepção do sistema centro-periferia, para que com a industrialização se consiga aumentar substancialmente os níveis de produtividade e otimizar a alocação dos recursos, é preciso orientá-la por meio de uma política deliberada de desenvolvimento (Rodríguez, 1981, p.48).

Os conceitos de "centro" e "periferia" foram elaborados por Prebisch, a partir de uma crítica sobre o sistema de divisão internacional do trabalho e trocas desiguais entre os países, que assinalam uma assimetria entre o centro e a periferia. Tais conceitos geraram um debate interno e externo à Cepal, que contribuiu para a formação de um pensamento econômico alternativo dos países em desenvolvimento. Além de contribuírem para a elaboração de um quadro explicativo para a condição de desigualdade econômica dos países latino-americanos, forneciam as bases para a construção de um modelo de desenvolvimento econômico, fundamentado na luta anti-imperialista, pela tentativa de atenuar a

divisão internacional do trabalho e contornar as teorias de comércio internacional que a justificavam.

Prebisch, em 1949, manifestando o interesse em compatibilizar controle da economia com iniciativa privada e liberdade pessoal, apontou a necessidade de uma política econômica intervencionista que garantisse as condições de existência do jogo de mercado e do processo de industrialização dos países latino-americanos. Para Prebisch, a industrialização era vista como instrumento imprescindível para reter na periferia os frutos do progresso técnico, rompendo com o resultado maléfico da divisão internacional do trabalho (Moraes, 1987).

A preocupação básica do autor era explicar o atraso da América Latina em relação aos chamados centros desenvolvidos e encontrar formas de superá-lo. Ele apontou que faltava dinamismo às estruturas produtivas dos países periféricos, que apresentavam baixo desenvolvimento industrial e tecnológico e se baseavam em produtos primários. Considerava, ainda, que as estruturas produtivas eram também guiadas pelos mercados consumidores do centro. Com esse raciocínio, Prebisch elaborava o conceito de subdesenvolvimento difundido pela Cepal:

[...] O subdesenvolvimento depende, para a Cepal, em primeiro lugar, da estrutura interna dos países periféricos, que se caracteriza pela produção agrícola primário-exportadora, com baixa integração entre os diversos setores produtivos e com desemprego estrutural [...] combinados com o baixo nível de organização e sindicalização da força de trabalho; e, em segundo lugar, o subdesenvolvimento depende das relações comerciais com o centro, porque se verifica uma queda constante do poder de compra de bens industriais por parte dos bens primários, ou seja, cada unidade de bem primário compra quantidades cada vez menor de produtos industriais, exportando-se, assim, para o centro já desenvolvido, a fonte primeira do desenvolvimento, qual seja, os aumentos de produtividade [...] (Mantega, 1995, p.38).

Nesse sentido, as economias centrais seriam aquelas que criavam e exportavam tecnologia, ao passo que as economias periféricas se caracterizavam pelo processo de absorção passiva dessas tecnologias. O intercâmbio externo favorecia não só a transmissão de tecnologia, mas também a reprodução contínua da condição de subdesenvolvimento dos países periféricos. Ocorria, assim, um desenvolvimento desigual originário - em que as economias se conformam em permanente relação umas com as outras e uma diferenciação estrutural, baseada na diferenciação internacional do trabalho.

Para Prebisch (1970), a industrialização orientada para a substituição de importações seria uma via de acesso ao progresso técnico. Se ela não fosse baseada nesses parâmetros, haveria o risco de aumentar a importação, na medida em que o aumento da produtividade geraria maior demanda por bens de consumo diversificados, oriundos de outros países. Prebisch (1970) propunha a industrialização orientada para a propagação do progresso técnico, pois os países periféricos somavam duas desvantagens que deveriam ser contornadas: baixa elasticidade-renda dos produtos primários, que constituíam a base da produção dos países periféricos; e alta elasticidade-renda dos produtos manufaturados, que constituíam a base de sua importação.

A industrialização se daria por uma política que promovesse uma mudança nos padrões de importação, apoiada num programa de importação de equipamentos e tecnologia, bem como de substituição de importações. Este programa exigiria a combinação entre as ações dos mercados e o planejamento promovido pelo Estado, que teria por função corrigir os desequilíbrios oriundos da ação espontânea do mercado.

Os trabalhos elaborados pela Cepal traziam implícita, também, a mensagem de que os governos deveriam assumir a orientação do processo de desenvolvimento, mediante um instrumento técnico e político de planejamento que incentivaria a industrialização, a reforma agrária e a melhor alocação dos recursos produtivos, contemplando o mercado interno.

Nesses termos, a industrialização é vista como o meio mais eficiente para se conseguir o aumento da renda nacional e da produtividade, para se evitar a deterioração dos termos de intercâmbio e, assim, reterem-se os frutos do progresso técnico. Para capitanear essas transformações, que deveriam resultar em economias nacionais sólidas e autônomas, com maiores níveis de renda e de consumo, para toda a população, a Cepal sugere a decidida participação do Estado na economia, enquanto principal promotor do desenvolvimento e responsável pelo planejamento das modificações que se faziam necessárias (Mantega, 1995, p.39).

Argumentava-se a favor da intervenção econômica do Estado, também, porque se acreditava que os agentes econômicos precisariam de recursos e de impulso para levar adiante as tarefas requeridas pelo desenvolvimento. Entendia-se que tais agentes não teriam uma visão global para a tomada de decisões, mas a teriam limitada e orientada pelos interesses de uma empresa individual. Assim, essa perspectiva global deveria ser definida com base nas relações entre os distintos setores da estrutura econômica nacional, nas relações econômicas com o exterior, e nas repercussões sociais e políticas das decisões econômicas, entre outros fatores (Gurrieri, 1987):

[...] esta debilidad de los agentes económicos privados no puede ser suplida por el mecanismo de Mercado, cuyas señales tampoco toman en consideración aquellos aspectos en tanto son un mero reflejo de la demanda efectiva que emerge de esos mismos agentes; la suma de las racionalidades individuales no conduce a la racionalidad global. Además, las economías periféricas deben controlar y reorientar los estímulos que provienen del Mercado internacional pues, sí quedaran libradas a ellos, sólo reproducirían una estructura económica cuyos defectos fueron puestos en evidencia por la crisis. El desarrollo no se logrará mediante la acción espontánea de las fuerzas del Mercado, sino por la acción deliberada de toda la sociedad conducida por el Estado (p.202).

Estado desenvolvimentista

À intervenção permanente e sistemática do Estado Desenvolvimentista convencionou-se chamar planejamento econômico capitalista (Horta, 1985). Revelando-se um fator fundamental para a manutenção e consolidação do capitalismo nos países latino-americanos, o planejamento foi o resultado de um processo político que se expressou em diferentes regimes de poder.

É importante enfatizar que, sendo resultado de um processo político, o planejamento está imerso em um sistema de relações sociais que já exclui qualquer possibilidade de caracterizá-lo como instrumento neutro de intervenção. “[...] é através do processo político que uma classe ou grupo econômico tenta estabelecer um sistema de relações sociais que lhe permita impor ao conjunto da sociedade um modo de produção próprio, ou pelo menos tenta estabelecer alianças ou subordinar os demais grupos ou classes com o fim de desenvolver uma forma econômica compatível com seus interesses e objetivos” (Cardoso & Faletto, 1970, p.23).

O Estado Desenvolvimentista foi a peça central do chamado padrão politizado de acumulação, conceito utilizado por Fiori (2003) que se refere à ampliação do papel econômico desempenhado pelo Estado na regulação e condução da acumulação capitalista. Na história, o Estado Desenvolvimentista situa-se entre a Primeira Guerra Mundial e a crise dos anos 1970/1980, período marcado pela concentração e centralização do poder no Estado Central. Como consequência da atuação desse Estado, em termos políticos e administrativos, houve uma ampliação continuada da burocracia estatal e, em particular, de seu aparelho econômico, dando lugar ao aparecimento de uma tecnoburocracia ligada a um modo de gestão quase sempre autoritário da máquina estatal (Fiori, 2003). Em termos econômicos, a intervenção do Estado se deu pela planificação econômica no desenvolvimento industrial dos países latino-americanos e, em termos sociais, caracterizou-se pela ampliação dos direitos sociais e pela elaboração de políticas públicas, como no Estado de Bem-Estar, embora em proporções limitadas.

De maneira geral, o Estado Desenvolvimentista, nos países da América Latina, teve como regime político predominante o populismo. Tendo início após a crise de 1929 no sistema capitalista mundial, caracterizou-se por uma política de industrialização fundamentada na aliança de classes, sendo fortemente marcada pelo nacionalismo econômico. Sua atuação político-econômica fortaleceu-se com a elaboração da fórmula desenvolvimentista-nacionalista, após o surgimento da Cepal, e marcou os esforços de industrialização conduzidos por um Estado empreendedor, caracterizado pela planificação e, conseqüentemente, com grande poder de intervenção nos diferentes domínios do sistema social. O fortalecimento e a modernização do Estado, presentes nos projetos do reformismo nacionalista, foram os instrumentos necessários para o alcance de uma política de desenvolvimento efetiva e eficaz na América Latina, depois da crise de 1929 (Cardoso & Faletto, 1970).

Planejamento educacional: o estabelecimento do vínculo entre o Estado Desenvolvimentista e a Educação

Inserida no contexto do Estado Desenvolvimentista, a educação planejada foi concebida como o principal instrumento para a qualificação dos recursos humanos e para o desenvolvimento, como uma das ferramentas que possibilitariam a viabilização do planejamento governamental e o progresso econômico e técnico-científico.

A educação planejada tornou-se alvo de discussões no âmbito econômico, na medida em que uma das condições criadas para o processo de modernização social, na América Latina a partir dos anos 1950, era a exigência de recursos humanos com qualificação provida por instituições escolares:

Hacia mediados de siglo, en el conjunto de la región se registraba la hegemonía de las corrientes de pensamiento que concebían a la educación como una conversión productiva y que postulaban la necesidad de un crecimiento planificado de

acuerdo con las metas y los objetivos de los planes globales de desarrollo. En última instancia, esta conceptualización se encuadraba en la dicotomía 'sociedad tradicional - sociedad moderna' y definía como tarea básica de la educación la formación de recursos humanos y mentalidades aptas para desenvolverse en el marco de la transición de un tipo de sociedad a otra. En el plano político, este planteo suponía que las decisiones debían ser tomadas racionalmente en función de los requerimientos del aparato productivo, en el plano pedagógico, se valorizó fundamentalmente la eficiencia del sistema y se retornó - a la manera del positivismo de fines de siglo pasado - a colocar el centro de la preocupación en los medios más adecuados para conseguir los objetivos propuestos, que, como tales, estaban fuera de discusión (Lamarra, 1987, p.130).

Os setores médios constituíram a principal clientela da expansão educativa, e seu comportamento reivindicatório estava determinado, entre outros elementos, pelo grau de desenvolvimento econômico e de integração social, pelas distintas taxas de crescimento e modelos políticos, pelas relações com os diferentes grupos sociais etc. (Tedesco, 1987). Enfim, a urbanização, o crescimento dos setores médios, a consolidação do proletariado e os processos de mobilidade social configuravam uma nova estrutura, motivando a crença no desenvolvimento social e na ascensão por meio da educação.

É importante considerar, também, que o período posterior à Segunda Guerra Mundial correspondia à aceleração e à diversificação do processo de substituição de importações, exigindo mudanças no comportamento frente aos postos de trabalho e ao mercado nacional. A demanda por bens de consumo duráveis e não duráveis, antes atendida pelas importações, podia agora ser atendida pela produção nacional e, "para que o processo de acumulação pudesse prosseguir, no ritmo de expansão desejado,

era necessário assegurar um crescimento dinâmico da demanda. Não se tratava mais de ocupar um espaço econômico pré-existente, mas de criar um novo espaço econômico" (Freitag, 1984, p.73). Esse fato, relativo ao período de predomínio do modelo econômico de substituição das importações, criou condições para o desenvolvimento de uma consciência sobre a importância estratégica do sistema educacional para assegurar e consolidar as mudanças estruturais (Freitag, 1984). É nesse período, nas décadas de 1950 e 1960, que ocorre todo um esforço no sentido de organizar a educação planejada e criar "sistemas educacionais".

Diante desse contexto, os Ministérios de Educação dos países latino-americanos estabeleceram unidades de planejamento educacional, ao mesmo tempo que os Ministérios de Economia e Planejamento inauguraram a fase dos planos anuais, quinquenais e decenais de desenvolvimento econômico, os quais concebiam os respectivos planos setoriais de educação.

Outro aspecto a se considerar é o aperfeiçoamento burocrático, nas décadas de 1960 e 1970, como um incentivo ao desenvolvimento de níveis mais complexos de organização do Estado Intervencionista. Nesse contexto, surgiram novos profissionais em compasso com a modernização, assim como técnicas racionais de planejamento passaram a ser utilizadas em larga escala, com o propósito de dar à política estatal um cunho científico-tecnocrático³. Pela primeira vez, chamava-se a atenção para a importância do planejamento educacional do ponto de vista técnico e político, como parte integrante do planejamento global, uma vez que se concebia a necessidade da formação de recursos humanos para a promoção do desenvolvimento.

A garantia das condições objetivas para a implementação desse planejamento caberia ao Estado que, independentemente dos centros de pressão política ou ideológica, colocaria todas as

³ O aperfeiçoamento burocrático está relacionado também com a orientação de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na elaboração do planejamento educacional integrado com o planejamento geral de desenvolvimento, na assistência na formação de quadros especializados em planejamento, e na avaliação de projetos educacionais.

práticas sociais na busca dos objetivos traçados, por meio de um corpo de técnicos a serviço do Estado e não dos agentes econômicos da sociedade.

Tendo como referência o papel do Estado Interventor, o desenvolvimento de projetos de modernização econômica e a assessoria de órgãos internacionais, a educação ganhou destaque como fator estratégico de desenvolvimento nos planos globais e setoriais, e seu conceito foi revisto e reinterpretado sob um novo enfoque: o econômico.

Rodrigues (1987) afirma que a educação tornou-se fator indispensável para o desenvolvimento ampliado da acumulação de capital, na medida em que atuava na preparação da mão-de-obra:

A atividade educacional tem papel significativo em dois níveis fundamentais: em primeiro lugar, a nível da própria reprodução do capital, pois o desenvolvimento da acumulação se realiza não apenas pelo aumento da produção, mas principalmente pelo crescimento da produtividade; em segundo lugar, a nível da formação dos quadros superiores da administração (da burocracia), da dirigência (gerentes e chefes) e dos técnicos e planejadores que exercem o principal papel na racionalização da produção e na criação de novas formas de trabalho economizadoras de mão-de-obra. Diante disso, a educação é analisada pelos planejadores do desenvolvimento como fator indispensável para o desenvolvimento ampliado da acumulação, na medida em que atua na preparação de mão-de-obra mais produtiva e ajustada às necessidades da produção, bem como na preparação dos quadros de dirigentes e controladores do sistema produtivo e das relações sociais da produção, isto é, do trabalho e da ideologia. Na compreensão desses níveis da produção e do controle avulta o papel da educação, transferindo a ela significativa responsabilidade pelo sucesso do projeto econômico e social (Rodrigues, 1987, p.108).

Uma vez inserida no plano de desenvolvimento econômico, a educação passou a ser derivada

do discurso econômico, de modo que a formulação do projeto educacional estava vinculada a diretrizes do projeto de desenvolvimento. A garantia das condições objetivas para a implementação desse planejamento caberia ao Estado que, independentemente dos centros de pressão política ou ideológica, colocaria todas as práticas sociais na busca das metas traçadas, por meio de um corpo de técnicos a serviço do Estado, e não do mercado.

Percebe-se, portanto, que na América Latina houve um esforço no sentido de organizar a educação de forma racional e de criar sistemas educacionais adaptados ao desenvolvimento econômico e social. Marcadas pelo centralismo e pela restrição à participação política da população, as reformas no sistema de ensino visavam adequá-lo ao processo de modernização econômica e estavam condicionadas às metas difundidas nos planos de desenvolvimento econômico (Gentilini, 1999).

Nesse período, a Cepal teve grande importância no desenvolvimento de uma concepção econômica da educação, na medida em que prestava assessoria técnica com o objetivo de fortalecer os governos latino-americanos na condução de um projeto político próprio de desenvolvimento econômico. O planejamento da educação foi ainda impulsionado por agências de assistência técnica e financeira dos países desenvolvidos e por organismos internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), *United Nations Educational, Scientific and Cultural* (Unesco) e Cepal, que promoveram grandes conferências regionais no período de 1956 a 1965, fundadas no reconhecimento da necessidade de planejamento educacional.

A orientação da Unesco era a de um planejamento educacional integrado com o planejamento geral do desenvolvimento. Isso fortaleceu a educação concebida como investimento, na medida em que o setor educacional passou a ser planejado em função das metas definidas nos planos de desenvolvimento econômico.

De acordo com definição da Unesco (1981), o rendimento de um sistema educacional seria mensurado pelos seguintes aspectos:

a) rendimento interno do sistema educacional, medido pelas categorias de eficiência (relação entre recursos utilizados e resultados obtidos) e eficácia (aumento da produtividade sem acréscimo proporcional de recursos);

b) rendimento externo do sistema educacional, medido pela produtividade do sistema, estabelecendo uma relação entre recursos investidos e vantagens auferidas pela sociedade.

Percebe-se que a Unesco tinha como concepção de planejamento educacional uma progressão lógica, fundamentada por uma “abordagem racional e científica do problema” (United Nations Educational, Scientific and Cultural, 1981). O objetivo primeiro do planejamento, definido pelo órgão, não era pedagógico, mas econômico: maior eficiência e produtividade dos sistemas de ensino, graças à introdução de “todas as mudanças necessárias a fim de aumentar o rendimento intrínseco da educação e sua produtividade econômica e social”.

Considerações Finais

Como se pôde notar, o planejamento surgiu da necessidade de organização da atividade econômica nos estados capitalistas. Nos países latino-americanos, a elaboração de instrumentos de planejamento foi orientada pela possibilidade de superação do subdesenvolvimento.

As teorias de desenvolvimento que fundamentavam as políticas dos governos latino-americanos, elaboradas pelos teóricos cepalinos, apelavam para a intervenção do Estado na economia, a fim de implementar a industrialização por meio do planejamento global. Pensado como instrumento de racionalização das ações estatais, o planejamento incentivaria a industrialização nacional, pela correção dos desequilíbrios, pelo controle das taxas de crescimento econômico, pela organização de todos os insumos necessários para o desenvolvimento econômico e pelo estabelecimento de uma política de substituição de importações. Dentro dessa perspectiva, o planejamento educacional subordi-

nou-se aos planos de desenvolvimento econômico e, inúmeras vezes, foi o resultado de fatores externos ao setor educacional.

Difundiu-se, portanto, durante o período desenvolvimentista, uma concepção de planejamento educacional cujos objetivos, essencialmente econômicos, estavam dissociados de aspirações sociais mais amplas. Privilegiaram-se objetivos referentes às categorias de eficiência e produtividade, fortalecendo a concepção de educação como investimento econômico com vistas ao desenvolvimento nacional, por meio da preparação dos recursos humanos necessários à modernização capitalista dos países latino-americanos.

Referências

- Cardoso, F.H; Faletto, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 7.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1970.
- Fiori, J.L. *O vôo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- Freitag, B. *Escola, estado e sociedade*. 5.ed. São Paulo: Editora Moraes, 1984. (Coleção educação universitária)
- Friedmann, J. *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton: Princeton University, 1987.
- Galbraith, J.K. *O novo estado industrial*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- Gentilini, J.A. *Crise e planejamento educacional na América Latina: tendências e perspectivas no contexto da descentralização*. Campinas. 1999. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.
- Gurreri, A. Vigencia del estado planificador em la crisis actual. *Revista de La CEPAL*, n.31, p.201-217, 1987.
- Horta, J.S.B. Planejamento educacional. In: Mendes, D.T. (Org.). *Filosofia da educação brasileira*. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985, p.195-238.
- Lamarra, N.F. Respuestas a los problemas de los sistemas educativos. In: Rama, G. (Org.). *Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe*. Tomo II. Buenos Aires: Cepal, 1987. p.129-178.
- Mannheim, K. *Libertad, poder y planificación democrática*. México: Fondo de Cultura Económica, 1953.
- Mantega, G. *A Economia política brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1995.

Moraes, R.C.C. *Planejamento: democracia ou ditadura?* São Paulo. 1987. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

Prebisch, R. *Transformación y desarrollo: la gran tarea de la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1970.

Rodrigues, N. *Estado, educação e desenvolvimento econômico*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1987. (Coleção educação contemporânea).

Rodriguez, O. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

Tedesco, J.C. Caracterización de la estructura del sistema educativo latinoamericano. In: Rama, G. (Org.). *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*. Tomo I. Buenos Aires: Cepal, 1987. p.151-190.

United Nations Educational, Scientific and Cultural. *Planejamento da educação: um levantamento mundial de problemas e perspectivas*. 3.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

Recebido em 20/6/2013 e aprovado em 20/5/2014.