

**SOMAYA DE ALBUQUERQUE SOUZA**

**A COMPLEXIDADE DO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO E DE  
PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE  
EDUCAÇÃO DE ALAGOAS 2006- 2015**

**Maceió – AL**

**2007**

**SOMAYA DE ALBUQUERQUE SOUZA**

**A COMPLEXIDADE DO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO E DE  
PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE  
EDUCAÇÃO DE ALAGOAS 2006- 2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira do Centro de Educação da UFAL, como parte dos pré-requisitos necessários à obtenção do grau de Mestra em Educação.

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Adriana Almeida Sales de Melo**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO – CEDU  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

**Maceió – AL  
2007**

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
**Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale**

S729c Souza, Somaya de Albuquerque.  
A complexidade do processo de democratização e de participação na elaboração do plano estadual de educação de Alagoas 2006-2015 / Somaya de Albuquerque Souza. – Maceió, 2007.  
145 f., graf.

Orientadora: Adriana Almeida Sales de Melo.  
Dissertação (mestrado em Educação Brasileira), Universidade Federal de Alagoas. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira. Maceió, 2007.

Bibliografia: f. 142-145.  
Inclui anexos.

1. Democratização da educação. 2. Planejamento educacional – Alagoas – 2006-2015. I. Título.

CDU: 37.014.542(813.5)

Ata da 52ª Sessão de Defesa de Dissertação de Mestrado em Educação Brasileira do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas.

Aos 16 dias do mês de abril de 2007 foi instalada a 52ª sessão de Defesa de Dissertação de Mestrado em Educação Brasileira do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas, às 10:00 horas, no Centro de Educação, a que se submeteu a mestrand **Somaya Albuquerque de Souza**, da Linha de Pesquisa História e Política da Educação apresentando o trabalho: "A COMPLEXIDADE DO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO E DE PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE ALAGOAS 2006-2015" como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação, conforme o disposto no regulamento deste Programa, e tendo como Banca Examinadora já referendada pelo Colegiado do curso, Profa. Dra. Adriana Almeida Sales de Melo (CEDU-UFAL), Prof. Dr. Elcio de Gusmão Verçosa (CEDU-UFAL) e Prof. Dr. Alfredo Macedo Gomes (UFPE), sob a presidência da orientadora Profa. Dra. Adriana Almeida Sales de Melo.

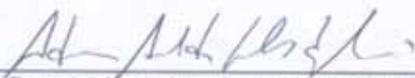
Analisando o trabalho a Banca atribui a seguinte menção:

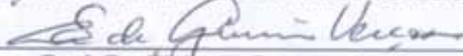
APROVADO

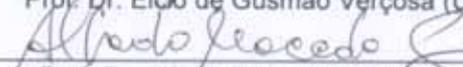
REPROVADO

OBSERVAÇÕES: \_\_\_\_\_ x \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Maceió, 16 de abril de 2007.

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Adriana Almeida Sales de Melo (orientadora)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Elcio de Gusmão Verçosa (UFAL)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Alfredo Macedo Gomes (UFPE)

Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira – Universidade Federal de Alagoas  
Campus A.C. Simões. BR 104 – Norte, Km 96,7 Tabuleiro do Martins  
CEP 57.072-970 Fone: (082) 214-1196 Fax: 214-1192

Ao Neilton,  
meu filho,  
na esperança de um futuro melhor.

Agradeço aos que incentivaram e apoiaram à realização desta pesquisa,  
nas pessoas da Professora Adriana Almeida Sales de Melo e  
do Professor Elcio de Gusmão Verçosa

## RESUMO

Este trabalho se propõe a analisar a complexidade do processo de democratização e de participação do Comitê Gestor na elaboração do Plano Estadual de Educação do Estado de Alagoas (PEE/AL) 2006-2015. Tem como objetivos principais: identificar o contexto do planejamento educacional no Brasil e no Estado de Alagoas, além de caracterizar o processo de democratização e de participação no planejamento educacional neste Estado no decorrer do século XXI. Além da observação participante, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas e escolhidas duas categorias para análise: democracia e participação. A inexistência de práticas de participação popular de alguns sub-comitês temáticos dificultou a mobilização com os vários sujeitos políticos coletivos para a discussão e elaboração das propostas do PEE/AL.

**Palavras Chave:** Democracia, Participação e Plano Estadual de Educação.

## ABSTRACT

This work aims at analyzing the complexity of the democratization process and the participation of the Management Committee in the elaboration of the Education State Plan of Alagoas for the period of 2006 up to 2015. The work has as main objectives: to identify the context of the educational planning in Brazil and in the State of Alagoas, and to characterize the democratization process and the participation in the educational planning in the cited state during the XXI century. Besides the participating observation, some semi-structured interviews were carried out, and two categories were chosen to analyze the material: *democracy and participation*. The non-existence of popular participation practices of some thematic sub-committees has brought difficulties to the mobilization with several collective political subjects to discuss and elaborate proposals of the Education State Plan of Alagoas.

**Key Words:** democracy – participation – education state plan

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Indicadores de Condições de Vida, Bloco Educação – Alagoas – Municípios 1970, 1980 e 1991.

Tabela 2 – Matrícula por modalidade de ensino Rede Estadual – Alagoas – 1997/2004.

Tabela 3 – Nordeste: Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano 1991/2003.

Tabela 4 – Evolução do analfabetismo na população de 15 anos e mais por sexo e faixa etária. Alagoas. 2000 e 2004.

Tabela 5 – Evolução do analfabetismo na população de 15 anos e mais – Alagoas, Nordeste e Brasil. 2004.

Tabela 6 – Docentes de Alagoas Segundo Nível de Ensino e Formação – 2003.

Tabela 7 – Quadro Demonstrativo do Número de Delegados por Tipificação das Escolas Estaduais 2004.

Tabela 8 – Quadro Demonstrativo do Número de Participantes por CRE – Público-Alvo do Congresso / Etapa Final (Estadual) 2004

Tabela 9 – Público-Alvo do Congresso – Delegados Natos 2004.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Alagoas (Municípios) Porcentagem da população de 25 anos ou mais com menos de 4 anos de estudo, 1970.

Figura 2 – Alagoas (Municípios) Porcentagem da população de 25 anos e mais com menos de 4 anos de estudo, 1980.

Figura 3 – Alagoas (Municípios) Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais (%), 1970.

Figura 4 – Alagoas (Municípios) Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais (%), 1980.

Figura 5 – Alagoas (Municípios) Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais (%), 1991.

Figura 6 – Evolução da Matrícula da Rede Estadual – 1996/2004.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABE – Associação Brasileira de Educação
- ADEFAL – Associação dos Deficientes Físicos de Alagoas
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CASAL – Companhia de Abastecimento D'água e Saneamento
- CEAL – Companhia de Eletricidade de Alagoas
- CEE – Conselho Estadual de Educação
- CEBs – Comunidades Eclesiais de Base
- CECEAL – Congresso Estadual Constituinte Escolas de Alagoas
- CEDU – Centro de Educação
- Centro ERÊ – Projeto Alternativo de Apoio a Meninos e Meninas de Rua
- CENFOR – Centro de Formação dos Profissionais da Educação
- CEPA – Centro Educacional de Pesquisas Aplicadas
- CODEAL – Companhia de Desenvolvimento de Alagoas
- COMED – Conselho Municipal de Educação
- CONED – Congresso Nacional de Educação
- CFE – Conselho Federal de Educação
- CNPIC – Conselho de Política Industrial e Comercial
- CPE – Comissão de Planejamento Econômico
- CPT – Comissão Pastoral da Terra
- CRE – Coordenadoria Regional de Ensino
- EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- ESG – Escola Superior de Guerra
- FAEJA – Fórum Alagoano de Educação de Jovens e Adultos
- FADEI – Fórum Alagoano em Defesa da Educação Infantil
- FEPEC – Fórum Estadual Permanente de Educação do Campo
- FETAG – Federação dos Trabalhadores da Agricultura
- FICAI – Projeto de Comunicação de Alunos Infreqüentes
- FUNESA – Fundação Universidade Estadual de Alagoas
- FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FPE – Fundo de Participação dos Estados
- ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- MEB – Movimento de Educação de Base
- MEC – Ministério da Educação
- MDB – Movimento Democrático Brasileiro
- MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
- MLST – Movimento de Libertação dos Sem Terra
- MMC – Movimento das Mulheres Camponesas
- MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

- OMEP – Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar de Alagoas
- ONG – Organização Não-Governamental
- OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
- PEE – Plano Estadual de Educação
- PCA – Pólo Cloroquímico de Alagoas
- PCB – Partido Comunista Brasileiro
- PNE – Plano Nacional de Educação
- PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
- PROER – Projeto de Educação Rural
- PROMUAL – Programa de Assessoramento Técnico-Pedagógico aos Municípios Alagoanos
- PRONASEC – Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o meio rural
- PRODASEC – Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as populações carentes urbanas
- PSECD – Plano Setorial da Educação Cultura e Desporto
- PSEC – Plano Setorial de Educação e Cultura
- PSB – Partido Social Brasileiro
- PT – Partido dos Trabalhadores
- SEE – Secretaria Estadual de Educação
- SEAGRI – Secretaria de Agricultura
- SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
- SEMARHN – Secretaria Executiva de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Naturais
- SEMED – Secretaria Municipal de Educação
- SENAC – Serviço Nacional do Comércio
- SES – Secretaria Executiva de Saúde
- SESC – Serviço Social do Comércio
- SESI – Serviço Social da Indústria
- SINTEAL – Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Alagoas
- SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
- SMS – Secretaria Municipal de Saúde
- UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
- UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino
- UFAL – Universidade Federal de Alagoas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>CAPÍTULO I</b>	
1.1.A Formação do Estado-Nação , Planejamento e Política Educacional .....	28
1.2.O Estado Militar, Planejamento e Política Educacional .....	43
1.3. O Estado Democrático, Planejamento e Política Educacional .....	59
<b>CAPÍTULO II</b>	
2.1. Planejamento Educacional em Alagoas .....	62
2.2. Planejamento e Política Educacional em Alagoas Hoje.....	91
<b>CAPÍTULO III</b>	
3.1. Planejamento Educacional em Alagoas .– Séc. XXI .....	102
3.2. Histórico do Comitê Gestor .....	107
3.3. Sub-Comitê de Educação de Jovens e Adultos .....	116
3.4. Sub-Comitê de Educação do Campo .....	120
3.5. Sub-Comitê de Educação Especial .....	123
3.6. Sub-Comitê de Ensino Médio .....	127
3.7. Congresso Estadual Constituinte Escolar de Alagoas .....	129
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	136
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	142
<b>ANEXOS</b> .....	146

## INTRODUÇÃO

O objeto deste estudo é a complexidade do processo de democratização e de participação na elaboração do Plano Estadual de Educação de Alagoas (PEE/AL) 2006-2015. O PEE/AL é um Plano educacional que representa os anseios da sociedade e seu compromisso com a educação pública de qualidade social para todos, materializado em um instrumento legal que define diretrizes político-pedagógicas, objetivos e metas do Poder Público ao longo de uma década. É a expressão de uma política de Estado em sentido amplo que comporta duas esferas principais: *a sociedade política* que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar; e a *sociedade civil*, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc. (COUTINHO, 2003). É uma conquista da sociedade na história das lutas pela melhoria da educação no Brasil.

O PEE/AL 2006-2015 origina-se do Plano Nacional de Educação (PNE), debatido entre 1997 e 2001 no Congresso Nacional. O projeto inicial do PNE originou-se na construção dos Congressos Nacional de Educação (CONED's), organizados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, sendo representativos dos diversos sujeitos políticos coletivos.

Os CONED's, entre 1996 e 1997 formularam uma proposta global de educação que foi enviada ao Congresso Nacional, transformando-se em projeto de lei que concorreu com o projeto do governo no que concerne às diretrizes, objetivos e metas.

A concepção do PNE da Sociedade civil era uma proposta global que compreendia a educação como desenvolvimento social, baseada em princípios éticos e democráticos que projetam uma nova perspectiva de mundo, sociedade, homem, autonomia, gestão, currículo e avaliação.

O PNE, Lei nº10.172 de 9 de janeiro de 2001, aprovado no Congresso Nacional, foi fruto da luta da sociedade civil por ampliação dos seus direitos dentro do Poder Legislativo. Esta Lei do PNE prevê a elaboração de Planos Estaduais e Planos Municipais de Educação, respectivamente pelos Estados e Municípios, para dar suporte ao cumprimento das metas nacionais. Estes planos devem ser debatidos e elaborados pela sociedade civil e governo para não se tornarem meros planos de gabinete.

O Plano Estadual de Educação de Alagoas, a cuja proposição o Estado era obrigado a construir por força de lei federal, e que, também por força legal, precisava ser construído com a mais ampla participação social que fosse possível. Teve seu trabalho efetivamente deslanchado a partir da interpelação do Conselho Estadual de Educação (CEE/AL) com os Secretários Estaduais de Educação e que, iniciou o processo de organização institucional levando a Secretaria Executiva de Educação (SEE/AL) a instituir o Comitê Gestor, tendo este se organizado em Sub-Comitês Temáticos.

Na estratégia de ação do Comitê Gestor, foi priorizado desde março de 2003, a ampliação da participação popular nos sub-comitês temáticos, com vistas a garantir uma participação ampla dos diversos sujeitos políticos coletivos do campo educacional alagoano, sendo, no entanto, a comunidade escolar a única instância capaz de imprimir, com suas discussões e a apresentação de suas propostas para a educação alagoana, a necessária legitimidade do documento que foi proposto aos legisladores de Alagoas.

Por ser uma pesquisa sobre planejamento educacional, pretende-se neste trabalho identificar a elaboração do planejamento e das políticas educacionais do Estado brasileiro enfatizando o processo do planejamento tecnocrático e do planejamento democrático e participativo tendo em vista que, o trabalho de investigação do processo de democratização e de participação popular na elaboração do PEE/AL inicia na contextualização histórica das políticas educacionais brasileiras, mais especificamente no processo de construção dos Planos Nacionais de Educação ; contextualizar o planejamento educacional do Estado de Alagoas a partir dos anos 60 no Governo Muniz Falcão, dando maior ênfase nos anos 80 e 90 e caracterizar o processo de democratização e de participação no planejamento educacional em Alagoas no decorrer do século XXI.

A escolha deste objeto de pesquisa surgiu a partir do trabalho de Coordenação do Comitê Gestor para a elaboração do PEE/AL 2006 – 2015. Nos dois anos e meio de análises e discussões coletivas, percebemos a importância desta nova concepção de planejamento que vem sendo desenvolvida no Estado de Alagoas. Vários sujeitos políticos coletivos, diferentemente da época do modelo de organização patriarcal (Verçosa, 1997), têm demonstrado participar cada vez mais da elaboração, decisão e definição de políticas públicas para a educação alagoana.

Tem como questionamentos: quais as práticas de participação popular foram desenvolvidas nos sub-comitês investigados para a elaboração do PEE/AL 2006-2015 e o que foi efetivamente democrático e participativo na construção das políticas públicas da educação alagoana?

Por ser uma estratégia metodológica da pesquisa social na qual há uma ampla e explícita interação entre pesquisadores e pessoas implicadas na situação investigada e pelo objeto de investigação desta pesquisa ser constituído pela situação social e pelos problemas ocorridos no decorrer do processo de elaboração do PEE/AL, a opção teórico-metodológica desta pesquisa que

orienta a análise dos dados qualitativos é a pesquisa-ação. (THIOLLENT, 1988). Segundo Thiollent, na pesquisa-ação os pesquisadores desempenham um papel ativo no equacionamento dos problemas encontrados, no acompanhamento e na avaliação das ações desencadeadas em função dos problemas. Em cada etapa do trabalho do Comitê Gestor do PEE/AL, ou seja na primeira etapa desta pesquisa-ação foi necessário um papel ativo da Coordenação para que a política definida para cada nível e modalidade de ensino inseridos no documento do PEE/AL representasse as necessidades da população. Sobretudo, no período em que o Comitê Gestor estava se reunindo sistematicamente e que, os sub-comitês que dependiam da burocracia estatal não estavam conseguindo mobilizar os seus pares para definir a política e, em seguida, levar a minuta para discussão nas reuniões do Comitê Gestor. No entanto, foi necessária, uma intervenção mais direta com o Secretário de Educação na época, para que fossem definidos/as outros gestores a fim de conseguir efetivamente fazer acontecer o trabalho. Foi especialmente este fato que fez surgir o maior questionamento desta pesquisa: o que foi efetivamente democrático e participativo na elaboração do PEE/AL? Além da observação participante, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os quatro sub-comitês temáticos investigados: sub-comitê de Educação de Jovens e Adultos, sub-comitê de Educação do Campo, sub-comitê de Educação Especial e sub-comitê de Ensino Médio. A partir dos conceitos que surgiram nas entrevistas foram definidas duas categorias para análise: democracia e participação. Essas categorias emergiram das leituras e releituras, sobretudo do trabalho de análise dos dados, e refletem o que se estudou e se apropriou sobre o tema. No caso estudado, foi investigado o modo como se deram as práticas de participação popular, quais e quantas instituições participaram do processo de elaboração de cada sub-comitê, os conceitos de democracia e de participação que caracterizaram o processo do planejamento educacional em Alagoas e acima de tudo o que foi democrático e participativo no processo de elaboração do PEE/AL nos sub-comitês investigados.

Para a amostra escolhida foi estabelecido: dois sub-comitês com uma ampla participação popular e dois sub-comitês com uma participação mais restrita dentro do que foi observado em todo o processo de elaboração do PEE/AL nos dois anos e meio de trabalho para, então, analisar quais as práticas de participação popular dos sub-comitês investigados e o que foi efetivamente democrático e participativo neste processo.

Nas entrevistas semi-estruturadas foi elaborado previamente um questionário para servir de base para a pesquisadora. Dentre as questões definidas para os sub-comitês entrevistados foi priorizada a periodicidade da participação; quais canais de participação foram desenvolvidos no processo; a forma de participação das instituições; o modo como se deu o processo de elaboração do diagnóstico para a construção de cada sub-comitê; o processo de construção das diretrizes, objetivos e metas; a representação da sociedade; a participação das entidades no Congresso e o processo de gestão democrática na construção do PEE/AL.

Os sujeitos coletivos entrevistados foram os Gestores de cada sub-comitê temático. A entrevista do sub-comitê de Educação de Jovens e Adultos transcorreu a portas fechadas. Durou vinte e cinco minutos e foi realizada no dia 27 de janeiro de 2006, na sala de aula do Mestrado em Educação Brasileira, no Centro de Educação (CEDU) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Foi uma entrevista muito tranqüila em que a entrevistada ultrapassou as questões que haviam sido elaboradas de modo a facilitar ainda mais a análise do objeto desta pesquisa. Possivelmente por ter sido um sub-comitê com uma história de participação popular anterior ao Plano, a entrevista transcorreu além do esperado.

A entrevista do sub-comitê de Educação do Campo foi realizada tranqüilamente, sem interrupções, na sala de reunião do CEDU, com uma duração de apenas 17 minutos, no dia 16 de janeiro de 2006. Como a entrevista transcorreu de uma forma muito objetiva sem ir além das questões semi-estruturadas, foram necessárias conversas informais com outros sujeitos coletivos

do sub-comitê para que a entrevista fosse melhor compreendida, porque como observadora participante do processo, sabia que existiam mais dados importantes para ser coletados neste sub-comitê.

A entrevista do sub-comitê de Educação Especial foi realizada, também, muito tranqüilamente na sala de reunião do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Alagoas (SINTEAL), com apenas uma rápida interrupção de um sujeito coletivo do SINTEAL e durou cinquenta minutos, no dia 11 de janeiro de 2006. Foi uma entrevista extremamente proveitosa para esta pesquisa. Nela, foram revelados dados novos que não tinham sido observados no processo de elaboração do PEE/AL. Dados que facilitaram a análise das categorias. Como este sub-comitê foi o terceiro a apresentar uma minuta no Comitê Gestor, surgiu questionamentos em relação à participação das instituições neste sub-comitê, porque, no dia da socialização ao Comitê Gestor apenas uma instituição compareceu para participar da discussão. Então, pergunta-se: será que realmente houve participação popular? Por que apenas uma instituição participou da socialização da minuta, no Comitê Gestor?

Nesta entrevista ficou claro que este sub-comitê obteve uma participação popular bem aquém do esperado. E acima de tudo, que o processo de participação popular não aconteceu tanto quanto foi planejado neste sub-comitê por inexistência de uma história de participação anterior ao PEE/AL. A modalidade de ensino de Educação Especial no Estado não possui uma história de participação popular, diferentemente da Educação de Jovens e Adultos e da Educação do Campo.

A entrevista do sub-comitê de Ensino Médio foi realizada na sala 129 da SEE/AL, sala do Projeto Laboratório Pedagógico e de Recursos, no dia 25 de janeiro de 2006. Transcorreu, também, a exemplo das outras, tranqüilamente com a interrupção de uma colega de trabalho e mais uma interrupção do celular da entrevistada. Durou vinte e cinco minutos, contando com as duas rápidas interrupções. Nesta entrevista também foram levantados dados desconhecidos da

pesquisadora. Dados que favoreceram a retomada de alguns questionamentos da época em que o Comitê Gestor teve uma parada por conta da suspensão do II CECEAL, no final de 2003. Não só favoreceu a retomada de alguns questionamentos sobre a democracia direta participativa na elaboração do PEE/AL, como provocou maiores leituras para a interpretação dos dados coletados.

Os primeiros contatos para a realização das entrevistas com os sujeitos coletivos de cada sub-comitê foram extremamente tranquilos, cordiais e simpáticos de ambas as partes. O fato de ter feito parte do processo facilitou os contatos, bem como, a realização das entrevistas. No total foram computados vinte e uma horas de transcrição das quatro entrevistas dos sub-comitê temáticos e mais uma quinta referente ao histórico do Comitê Gestor com o Presidente do CEE/AL, prof. Dr. Elcio de Gusmão Verçosa, que durou sessenta minutos, no dia 16 de janeiro de 2006, na sua residência. Entrevista que nos permitiu resgatar todo o histórico do Comitê Gestor.

Na quarta etapa da pesquisa propriamente dita foi realizado um bloco de questões para a análise e interpretação das categorias escolhidas: democracia e participação. A partir deste bloco de questões é que o processo de análise dos dados foi evoluindo a cada leitura, concomitantemente com o diálogo dos textos referentes às categorias escolhidas até se chegar às considerações finais deste estudo.

A sociedade alagoana ter conseguido a aprovação do Plano Estadual de Educação no II Congresso Constituinte Escolar, com a participação de 794 delegados, após ter sido discutido em cada escola da rede pública estadual, é um fato marcante se pensarmos em um Estado com pouca tradição de democracia direta participativa.

Segundo Benevides, (2001) a defesa da democracia direta nas suas várias formas, das quais a experiência mais bem-sucedida é o orçamento participativo, não exclui a democracia

representativa. É justamente por isso que ela insiste que não devemos ficar na defensiva em relação ao nosso compromisso com a democracia direta, pois ninguém defende a abolição de eleições para nossos representantes no Legislativo e no Executivo.

Entendo democracia como o regime político da soberania popular, com respeito integral aos direitos humanos. Trata-se de uma definição singela, que tem a vantagem de agregar as nossas convicções e os nossos princípios sobre a democracia política, que inclui a democracia participativa, é óbvio, as formas de participação indireta e direta da cidadania, a liberdade – as liberdades públicas, as liberdades individuais – mas também a democracia social; os direitos econômicos, sociais e culturais sem os quais não se pode falar em democracia. No máximo se pode falar nessa coisa adjetivada de democracia liberal, etc. (BENEVIDES, 2001:21).

Democracia é o regime político da soberania popular, porém, com respeito integral aos direitos humanos. A fonte do poder está no povo que é, radicalmente, o titular da soberania e que deve exercê-la – seja através de seus representantes, seja através de formas diretas de participação nos processos decisórios. É o regime de separação de poderes e, essencialmente, é o regime da defesa e da promoção dos direitos humanos. E quando me refiro à garantia dos direitos humanos, estou unindo a democracia política com a democracia social. A democracia política, herdeira do liberalismo, com as liberdades individuais e as liberdades políticas, que são o fundamento dos direitos civis elementares. A democracia social, fruto de lutas sociais e da consolidação dos valores da igualdade e da solidariedade, acrescidos ao valor da liberdade (BENEVIDES, 2003).

A democracia liberal representativa teve por base, no seu início, uma economia de mercado cuja expansão permitiu a formação de sociedades prósperas, como são os países desenvolvidos. A história paralela dos países do Terceiro Mundo, objeto dessa expansão, até a atual etapa da mundialização do capital é muito diversa. Uma profunda desigualdade social, cultural e econômica contrapõe-se à igualdade formal de direitos anunciados por uma leitura convencional dos regimes considerados democracias representativas. (CIAVATTA, 2003).

Houve uma época na história, na qual o liberalismo apresentava-se francamente contra a democracia, ou seja, apresentava-se como alternativa à democracia. No século XX sobretudo a partir dos anos 1930, o liberalismo assume a democracia e passa a defendê-la, mas, reduzindo-a e minimizando-a, empobrecendo suas determinações, concebendo-a de modo claramente reutivo.

A conquista do sufrágio universal, que hoje parece algo evidente em qualquer forma de regime liberal-democrático – pois dificilmente se imaginaria que alguém ainda defendesse, pelo menos publicamente, que as mulheres e os trabalhadores assalariados não devam votar, porque são dependentes –, é uma vitória da democracia contra o liberalismo. Mais que isso é uma conquista da classe trabalhadora (COUTINHO, 2003).

Para Coutinho (2003), a democracia deve ser entendida como um processo, por isto parece mais adequado falar em democratização. Mas o processo de democratização só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a *socialização do poder*, o que significa que *a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista*, da apropriação privada não só dos meios de produção mas também do poder de Estado, com a conseqüente construção de uma nova ordem social, de uma ordem social socialista. De uma ordem onde não haja apenas a socialização dos meios de produção, mas também a socialização do poder.

Visando compreender a trajetória do planejamento educacional brasileiro: do planejamento tecnocrático ao planejamento democrático e participativo foi necessário voltar para a história e rever na literatura que, em 1962, surgiu um plano nacional, elaborado já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº4.024, de 1961. Não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, iniciativa esta aprovada pelo então Conselho Federal de Educação (DIDONÉ, 2000). Retomando o dispositivo da Constituição de 1934, inclui, entre as

competências da União, o estabelecimento de planos nacionais de Educação e Saúde (art. 8, XIV), cabendo ao Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, dispor sobre eles, mediante lei.

A idéia de um Plano Nacional de Educação ressurgiu em 1967, novamente proposta pelo Ministério da Educação e Cultura e discutida em quatro Encontros Nacionais de Planejamento, sem que a iniciativa chegasse a se concretizar. (DIDONÉ, 2000).

A partir da Constituição Federal de 1988, cinqüenta anos após a primeira tentativa oficial de elaboração de um plano nacional de educação, reacendeu-se a idéia de um plano nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação.

Por outro lado, a Lei nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, determina nos Art. 9º e 87 que cabe à União a elaboração do Plano Nacional de Educação em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e institui a Década da Educação. Estabelece ainda que a União encaminhe o PNE ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (DIDONÉ, 2000).

Desta forma, em março de 2003 instituiu-se o Comitê Gestor para elaboração do Plano Estadual de Educação de Alagoas 2006 – 2015 através do Conselho Estadual de Educação – CEE/AL, do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Alagoas – SINTEAL, do Fórum Alagoano de Educação de Jovens e Adultos – FAEJA e do Programa de Assessoramento Técnico-Pedagógico aos Municípios Alagoanos - PROMUAL /CEDU/ UFAL, bem como do Fórum Alagoano em Defesa da Educação Infantil – FADEI.

O PEE/AL 2006-2015, em consonância com o PNE, fixa diretrizes político-pedagógicas, objetivos e metas para uma década, contemplando todos os níveis e modalidades de ensino e os

âmbitos da produção de aprendizagem, da gestão e do financiamento, além da avaliação, tendo sido aprovado na Assembléia Legislativa Estadual e sancionado pelo Exmo. Sr. Governador do Estado de Alagoas, Luiz Abílio de Souza Neto, através da Lei nº6.757, de 03 de agosto de 2006.

A elaboração do diagnóstico, diretrizes político-pedagógicas, objetivos e metas propostas no Plano Estadual de Educação de Alagoas, expressão dos diversos sujeitos políticos coletivos da sociedade alagoana, extrapolando as dimensões das gestões governamentais é uma conquista considerável já que a dinâmica política e a participação popular têm uma determinação histórica, cultural e conjuntural em Alagoas. E que, já em sua origem, a sociedade alagoana é marcada pela convivência dialética entre as forças conservadoras e as progressistas (ALMEIDA, 1999). Diante do exposto, busca-se analisar quais as práticas de participação popular dos sub-comitês investigados no processo de elaboração do Plano Estadual de Educação de Alagoas (2006-2015).

No primeiro capítulo, pretende-se contextualizar a política educacional e sobretudo a sistematização do planejamento educacional no Brasil a fim de compreender a mudança de concepção do planejamento tecnocrático para o democrático e participativo situando a trajetória dos Planos Nacionais de Educação

No segundo capítulo, será apresentado o contexto político e educacional, dando um enfoque para o início da era do planejamento no Estado de Alagoas nos anos 60, no Governo Muniz Falcão, perpassando todos os outros governos tentando historicizar o que foi planejado para a área educacional no Estado, mais especificamente nos anos 80 e 90, quando se deu mais ênfase ao contexto político para compreender a mudança de paradigma do planejamento tecnocrático para o democrático e participativo.

No terceiro capítulo, para iniciar os trabalhos de investigação desta pesquisa, foi elaborado um histórico do Comitê Gestor do PEE/AL. Em seguida, realizado um diálogo com os sub-comitês de Educação de Jovens e Adultos, Educação do Campo, Educação Especial e Ensino

Médio, os quais foram entrevistados a fim de que fossem analisadas as suas práticas de participação popular, além de contextualizar a realização do I e do II Congresso Estadual Constituinte Escolar de Alagoas (CECEAL), sendo este último Congresso que deu legitimidade ao texto do documento do PEE/AL 2006-2015.

E, finalmente, no quarto e último capítulo serão realizadas as considerações finais deste objeto de estudo.

## **CAPÍTULO I**

### **1.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO-NAÇÃO, PLANEJAMENTO E POLÍTICA EDUCACIONAL .**

Entre 1930 e 1945, nesta etapa crucial de constituição do “capitalismo industrial” e do Estado capitalista no Brasil, aconteceram as múltiplas faces de um processo de organização das estruturas de um Estado-Nação e de um Estado capitalista, cuja forma incorporou, crescentemente, aparelhos regulatórios e peculiaridades intervencionistas que estabeleceram um suporte ativo ao avanço da acumulação industrial (DRAIBE, 1985).

A crise de 1930 criou as condições, no plano econômico e político, para a emergência de aparelhos regulatórios específicos de sustentação dos setores agroexportadores, assim como de outros setores econômicos também afetados pela crise econômica de 1929.

O caráter capitalista do Estado brasileiro em formação na época foi impresso na sua própria estrutura, na medida em que a nova máquina burocrático-administrativa que surgiu a partir de 1930 condensou e exprimiu as relações e contradições básicas da sociedade. O Estado brasileiro, portanto, segundo Draibe (1985) criou uma base jurídica institucional para o funcionamento e integração do mercado de trabalho, e também organizou, sob sua tutela, o próprio sistema de representação classista, levando a extremos econômicos e sociais a sua ação reguladora e intervencionista.

Neste contexto, surgiu na Constituinte de 1934 a idéia da elaboração de um plano educacional para o Brasil, no documento denominado “Manifesto dos Pioneiros”, de 1932. Este documento foi antes de tudo um plano de organização e de administração do sistema educacional,

a partir dos princípios pedagógicos e administrativos, diferentemente de um “Plano Nacional de Educação”, com objetivos, metas e previsão de recursos claramente definidos.

À publicação do Manifesto dos Pioneiros seguiu-se a V Conferência Nacional de Educação, promovida pela Associação Brasileira de Educação (ABE) e realizada em Niterói, em dezembro de 1932. Nesta reunião, foram aprovados dois documentos: um anteprojeto do capítulo sobre Educação para a nova Constituição, a ser encaminhado à futura Assembléia Nacional Constituinte, e um esboço de um *Plano Nacional de Educação*. Estes dois documentos se completam. O anteprojeto, para o capítulo sobre “Educação Nacional” da nova Constituição, atribuía à União a competência de “fixar um Plano Nacional de Educação”. Quanto ao esboço do Plano Nacional, composto de 15 artigos, percebe-se claramente que a concepção de Plano de Educação nele presente é idêntica à dos educadores liberais do Manifesto, ou seja, plano de organização e estruturação do sistema educacional (HORTA, 1997).

Assim, sob a influência dos documentos, a Assembléia Nacional Constituinte elaborou a parte referente à Educação na Constituinte de 1934. A competência da União para fixar um *Plano Nacional de Educação* aparece em todos os anteprojetos e substitutivos apresentados e mantém-se na versão definitiva, promulgada em 1934. No entanto, a determinação constitucional de que o *Plano Nacional de Educação* seria “o constante da lei federal, nos termos do art. 5º, “mostra claramente que o legislador de 1934 estava entendendo *plano* no sentido de *diretrizes*, tal como entendiam os educadores liberais de 1932. Com efeito, o art. 150 refere-se à competência privativa da União de “traçar as diretrizes da Educação nacional”. (HORTA, 1997)

Na mesma Constituição de 1934, o artigo 152 prevê a existência de um Conselho Nacional de Educação, a ser organizado na forma da lei, com a função precípua de “elaborar o Plano Nacional de Educação”. Segundo Horta, (1997) nas manifestações da ABE, logo após a promulgação da Constituição, o PNE seria apresentado como “não suscetível de reformas

acidentais, decorrentes das freqüentes mutações no cenário político” e o Conselho Nacional de Educação apareceria como órgão técnico, estranho às variações políticas, capaz do exercício de uma autoridade que se impusesse pela certeza científica de seus fundamentos.” (HORTA, 1997)

Na reforma do Ministério da Educação e Saúde realizada em 1935 por Gustavo Capanema, o Conselho Nacional de Educação reaparece como órgão técnico de caráter puramente opinativo o que seria reestruturado em 1936, no sentido de adequá-lo à função de preparar o Plano Nacional de Educação.

O PNE previsto na Constituição de 1934, concebido inicialmente pelos educadores da Associação Brasileira de Educação como forma de evitar que a educação fosse influenciada “pelas freqüentes mutações no cenário político” (HORTA, 1997), viu-se transformado em instrumento privilegiado de ação política, por Vargas e Capanema. Assim, na Reunião Ministerial de 7 de dezembro de 1935, convocada por Vargas para uma análise da situação política e das medidas a serem adotadas em função do movimento armado de novembro, Gustavo Capanema apresenta o PNE como a solução para a falta de orientação e de disciplina existentes na educação brasileira.

O novo Conselho Nacional de Educação instalou-se em 11 de fevereiro de 1937. Reunidos em Comissões especiais e em Plenário durante três meses, contando quase sempre com a presença de Capanema, trabalharam na elaboração do PNE. O documento tratava-se de um anteprojeto de lei, ou melhor, de um código da educação nacional e foi encaminhado por Vargas à Câmara dos Deputados, ainda no primeiro semestre de 1937. A Comissão Especial criada para examiná-lo apresentou suas conclusões no final de agosto, tendo sido rejeitada a proposta de Capanema no sentido de que o projeto fosse votado em bloco. Mas, a tramitação foi lenta e o debate foi interrompido pelo fechamento do Congresso em 10 de novembro de 1937. A partir deste momento, o PNE preparado pelo Conselho Nacional de Educação foi esquecido.

Ao projetar, desde os anos 30, o avanço da industrialização, o governo enfrentava algumas das questões que um processo dessa natureza coloca: o reforço do aparelho estatal, as alternativas de financiamento e a questão do planejamento. (...) Entenda-se que a questão do planejamento não se reduzia à compatibilização formal das políticas econômicas setoriais, pois os controles e a intervenção já em curso e a própria natureza dos gastos do Estado tinham, na prática, efeitos globais sobre a economia. Se há algum sentido em assinalar as “exigências” de planejamento colocadas pelo novo padrão de acumulação, elas devem ser referidas aos impactos dinâmicos que a ação econômica do Estado vinha provocando” (DRAIBE, 1985, p.103).

Por outro lado, deve-se também insistir no fato de que, até o Estado Novo, (DRAIBE, 1985) nem o projeto de industrialização pesada ganhou consistência, nem foi plenamente definida a forma de articulação entre os gastos estatais e o setor privado com relação aos novos projetos e tampouco se logrou uma ordenação mínima dos investimentos do Estado. Por diversas razões, o projeto de industrialização do Estado Novo era limitado: o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional de 1939 e o Plano de Obras e Equipamentos de 1943 ilustram e refletem esses limites.

A pedido de Vargas e durante as negociações com os Estados Unidos foi instalada, em 1942, uma comissão técnica conhecida como Missão Cooke, em cujos objetivos estavam o planejamento dos esforços requeridos pela guerra e outros de longo prazo. Esta Missão não chegou a detalhar projetos, elaborou apenas um relatório sobre os principais problemas econômicos brasileiros, que foi mantido confidencial até 1948 (DRAIBE, 1985).

A guerra criaria também condições para a instalação, em 1942, de um órgão mais geral: a Comissão de Mobilização Econômica, que nem pela sua ação efetiva cumpriria a função de planificação e coordenação do desenvolvimento econômico nacional. Esta Comissão se estruturou de modo a subordinar a quase totalidade dos órgãos estatais ou paraestatais responsáveis pela regulação da produção e do comércio. Em face da situação anômala criada pela

guerra, procedeu-se a uma das maiores concentrações de poder em mãos do Estado, alargando-se muito o âmbito de sua ação intervencionista.

Em 1943, cria-se o Conselho de Política Industrial e Comercial (CNPIC), órgão do Ministério do Trabalho, mais uma clara tentativa de instituir formalmente um sistema central de planejamento que propiciasse o reforço do aparelho econômico e da base institucional para a planificação e intervenção econômica do Estado.

Durante o ano de 1944, criou-se a Comissão de Planejamento Econômico (CPE) para elaborar estudos gerais sobre a economia brasileira e, em especial, estudos de “interesse militar”, razão pela qual era órgão subordinado ao Conselho de Segurança Nacional e presidido pelo secretário geral daquele Conselho.

As divisões internas da burocracia e dos quadros políticos do governo os indicam perfeitamente. Aos núcleos industrializantes, incrustados em conselhos, comissões ou departamentos técnicos, reforçados por elementos da cúpula ministerial (como, por exemplo, o ministro do Trabalho) ou pelo próprio presidente, opunham-se também elementos da cúpula política, ou facções burocráticas diversas. Por exemplo, o ministro da Fazenda, Souza Costa, era um banqueiro adepto incondicional do liberalismo econômico, assim como o diretor da Carteira Cambial do Banco do Brasil, Souza Dantas, que identificava o “interesse nacional” ao dos exportadores (DRAIBE 1985, p.116).

Pelo que se pode perceber não houve um alinhamento claro em torno das questões colocadas pela industrialização. Mesmo no interior da “nova” burocracia, ou no âmbito dos militares empenhados no desenvolvimento econômico como condição da segurança e da defesa nacional, as divergências em relação a problemas com o financiamento, o papel da empresa pública ou do capital estrangeiro, dentre outros, não deixavam de ser importantes. A industrialização, o planejamento, a intervenção econômica profunda do Estado ou a empresa pública, como alternativa de financiamento do projeto de instalação das indústrias de base,

ganharam definição e corpo no ‘programa político-econômico’ definido ao nível da Presidência, durante o Estado Novo.

Durante o período do Estado Novo, o Governo de Vargas decidiu elaborar um Plano quinquenal de Educação para o período 1939-1943, considerado por Gustavo Capanema um “documento de governo”. Este aproveitou a oportunidade de elaboração do Plano para propor a redefinição de toda a sistemática de atuação do seu Ministério.

O Plano quinquenal transformou-se em um Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional, instituído pelo Decreto-Lei nº1.058, de 19 de janeiro de 1939. As iniciativas do Ministério da Educação, apoiadas pelo Plano, limitaram-se a alguns empreendimentos de construção civil que consumiram apenas cerca de 3% dos recursos totais do mesmo. Quanto ao Código da Educação Nacional, não chegou a ser elaborado, apesar de alguns passos terem sido dados neste sentido, como a criação da Comissão Nacional de Ensino Primário, em 1938, e a realização da I Conferência Nacional de Educação, em 1941.

Em setembro de 1943, Capanema retomou a questão do planejamento. Em função das mudanças ocorridas, com as forças democráticas em luta contra o nazi-fascismo e com o alinhamento do Brasil ao campo aliado, houve um aumento nas pressões pela redemocratização.

A questão premente na época era lutar pela superação do autoritarismo, este sim irreconciliável tanto com a liberdade quanto com o planejamento democrático. Desta feita, o fim do Estado Novo e o retorno ao Estado de Direito, com a proclamação da Constituição de 1946, reacendiam a crença na possibilidade de se planejar uma Educação e uma cultura que fossem verdadeiramente democráticas (HORTA, 1997).

Durante o Governo Dutra, enquanto se rebaixavam as pretensões de aceleração do processo de industrialização, os interesses para uma ação mais centralizada e coordenada do Estado na economia diminuía. O período de 46-50 significou, portanto, a paralisia da tendência

centralizadora e a neutralização da ação intervencionista estatal no domínio econômico, especialmente no que diz respeito às tarefas mais cruciais do avanço da industrialização.

Na análise da reestruturação do aparelho econômico, ocorrida após 1945, é possível constatar uma particularidade: foram objetos de extinção ou neutralização exatamente os órgãos potencialmente capazes de cumprir funções centralizadoras de coordenação e planejamento (DRAIBE, 1985), implicando, assim, o desarmamento do aparelho estatal, afetando particularmente o organismo administrativo naquilo que, no governo anterior, consistiria na tentativa de dotar o Estado de instrumentos de coordenação e planificação econômica.

A supressão do Conselho de Economia Nacional parece ter sido preocupação imediata dos vitoriosos de outubro de 1945, revelando, ao mesmo tempo, a minimização dos objetivos industrializantes e uma concepção do “reordenamento democrático” incompatível com a presença de órgãos centrais de coordenação econômica. O novo Conselho Nacional de Economia, criado pela Constituição de 1946 e regulamentado por lei em 1949, adotaria uma fórmula relativamente inadequada para cumprir funções gerais de planejamento e controle econômico.

A Constituição de 1946, apesar de atribuir à União competência para elaborar planos setoriais e regionais limitou-se, no setor educacional, a atribuir à União competência para legislar sobre “diretrizes e bases da Educação Nacional”. De acordo com Horta (1997), o legislador compreendeu que o plano previsto em 1934 não era realmente um plano, mas uma lei na área da Educação. Deste modo, desapareceu da Constituição a idéia de plano, tal como havia sido concebida pelos liberais na década de trinta.

Com a volta de Vargas ao poder retorna, também, a aspiração à industrialização acelerada como condição para o progresso social e a autonomia nacional. Definiu-se no Brasil um projeto político e econômico de desenvolvimento do capitalismo mais profundo e complexo, mais abrangente e ambicioso do que o delineado no final da década de 30 (MELO, 2004).

É possível identificar duas vertentes básicas de análise sobre o movimento de estruturação do aparelho econômico estatal a partir dos anos 30. De um lado, sugere-se um processo contínuo e linear de montagem da armação institucional do Estado que, progressivamente, foi criando órgãos e instrumentos de regulação e intervenção, culminando em formidável centralização de comandos ao final da década de 50. De outro, enfatizam-se características inéditas da estrutura técnico-administrativa do Estado e da ordenação de interesses nela imbricados, introduzidas a partir do Plano de Metas: órgãos e mecanismos de planejamento global e controles efetivos, extra-institucionais, além de grupos executivos e de trabalho como forma nova de articulação das burocracias do Estado e da burocracia das grandes empresas (DRAIBE, 1985, p.180-181).

A visão linear tende a deixar obscurecidos os novos mecanismos e instrumentos postos em ação na mecânica estatal, que sustentaram a grande transformação do final dos anos 50. Mas a outra visão, que assinala os aspectos inéditos e peculiares introduzidos durante a gestão JK, perde de vista o momento crucial de irrupção das forças materiais novas no seio do Estado e, portanto, deixa de apreender suas raízes econômicas e sociais mais profundas.

Durante a segunda metade dos anos cinquenta, a economia brasileira obteve um crescimento bastante intenso, com especial destaque para o setor industrial. De 1957 a 1961, o Produto Real expandiu-se à taxa média anual de 8,3%, sendo que, enquanto o setor agrícola cresceu, neste mesmo período, 5, 8% em média, por ano, a indústria registrou um crescimento médio anual de 10,8%, chegando a atingir, em 1958, a 16,2% de crescimento real contra apenas 2,1% de crescimento agrícola (SILVA, 2000).

Viveu-se nesses anos que coincidiram, em boa parte, com o período de Governo de Juscelino Kubitschek, o momento de auge do desenvolvimentismo, ideologia que nucleou o debate técnico e político entre as elites comprometidas com a “construção da nação”. O desenvolvimentismo forneceu a base, sobretudo durante JK, para a organização do discurso e, em boa medida, das práticas das autoridades governamentais.

Os anos do Governo Kubitschek refletiram o momento no qual mais intensamente se manifestou a crença na efetividade desses pressupostos com o Plano de Metas (1957-1961). Programa de Governo formulado por uma equipe chefiada pelo engenheiro Lucas Lopes, que viria a tornar-se, em 1958, Ministro da Fazenda, e pelo economista Roberto Campos, superintendente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Plano partia de uma série de análises sobre a economia brasileira formuladas no âmbito das missões técnicas, dentre as quais se destaca a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, realizada entre 1951 e 1953.

O Plano atuava basicamente em cinco setores: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Entretanto, foram os setores de energia, transportes e indústrias de base que receberam maior atenção dos planejadores. Além da construção de Brasília, que mobilizou cerca de 300 bilhões de cruzeiros, em preços de 1961 (SILVA, 2000).

Com relação às principais características da estratégia do financiamento do Plano de Metas, o primeiro destaque a ser ressaltado é a importância do capital estrangeiro. Particularmente estimulante para o ingresso de capitais estrangeiros era a medida que estabelecia que a remessa de lucros, juros e amortizações de investimentos estrangeiros considerados essenciais ao desenvolvimento econômico do país, subordinada à Lei nº1807/53, que criou um mercado livre de câmbio acessível àquelas exportações que o Governo pretendia estimular. Esses financiamentos e investimentos diretos eram predominantemente norte-americanos, seguidos dos capitais da Alemanha Ocidental, França e Inglaterra. Somente em 1958, ano de maior dinamismo no Plano de Metas, os capitais norte-americanos para financiamento atingiram a quantia de 285,9 milhões de dólares, enquanto os investimentos diretos foram de 55,4 milhões (SILVA, 2000).

Além dos recursos externos, outra importante fonte de financiamento para o Plano de Metas encontrava-se no setor público. A forma de financiamento dos investimentos do setor

público, durante os anos de euforia desenvolvimentista, explica, em grande parte, a deterioração da situação financeira do país já nos últimos anos do Governo de JK.

Tão grande ênfase na racionalização do processo de desenvolvimento teria que apresentar como contrapartida uma necessidade de adequação do sistema educacional aos seus propósitos. Ao sugerir modificações na educação, no entanto, não se chega a levantar questões sobre a sua vinculação aos requisitos de produtividade. A perspectiva geral assumida é de “ampliar o sistema educacional do País e colocá-lo a serviço do desenvolvimento”. A preocupação com a produtividade vai até a formulação da questão educacional. A luta do desenvolvimento é uma luta contra o tempo, “para recuperar o tempo perdido”, como diz Juscelino. Sendo assim, o tempo é muito caro e “esperar” é um termo que não agrada aos desenvolvimentistas. Por isso, principalmente as transformações educacionais são vistas como simultâneas às transformações industriais (CARDOSO, 1978). Uma coloca as necessidades, a outra vai se modificando para poder atendê-las. Trata-se, em ambos os casos, de reivindicações muito concretas e não de aplicação de normas ideais.

Todos os níveis de escolaridade deveriam sofrer mudanças que os capacitassem a atender às necessidades do desenvolvimento, levando em consideração o tipo de clientela que é atendida em cada um daqueles níveis. Nesta perspectiva, o que definia o grau de escolaridade era, sobretudo, o talento: quem só possuía aptidões comuns, cursava apenas a escola elementar; quem possuía mais aptidão, ingressaria nos níveis superiores que o sistema educacional oferecia.

A questão colocada para a reforma educacional era tornar mais prático o ensino, fugindo ao academicismo, aproximando a escola da realidade nacional no sentido de que ela passasse a formar o tipo de quadros exigidos pela transformação por meio da qual se queria fazer passar a realidade. A escola deveria preparar cada um de acordo com o seu talento, para ser capaz de

desempenhar as tarefas que lhe incumbia o desenvolvimento. Havia, portanto, uma qualificação que era básica para esta finalidade e que perpassava todos os níveis escolares: a *técnica*.

Era na formação dos recursos humanos que entrava o papel da escola, um papel novo e eminentemente voltado para o conhecimento técnico. O desenvolvimento em geral, e especificamente o desenvolvimento industrial, cria uma demanda de especialistas, formando um mercado de trabalho potencial. Com a adaptação do ensino às necessidades do trabalho, acreditava-se que poderiam ser resolvidos dois problemas relevantes para o desenvolvimento: o primeiro, a elevação da qualificação técnica do trabalhador e o segundo, pelo menos parcialmente, uma questão social geradora de tensões graves, como a do emprego efetivo da mão-de-obra (CARDOSO, 1978).

A educação na ideologia desenvolvimentista de JK já delineava, com razoável clareza, a perspectiva da educação para o trabalho: a existência de um mercado de trabalho que vai sendo moldado pela industrialização, tornando-se o ponto básico de referência para a formação daqueles que passavam pela escola. Neste sentido é que era proposta a criação de cursos complementares ao ensino primário, com a finalidade de oferecer orientação profissional.

Da mesma forma, ao ensino médio era proposto o incentivo para o ensino técnico-profissionalizante. A educação acadêmica destinada, até então, ao ensino médio, era criticada porque não atendia ao jovem na sua vida prática. Se o desenvolvimento precisava de técnicos, a educação tinha que fornecer os técnicos de que a educação precisava, no tipo e na quantidade solicitados. Desta feita, a política educacional da ideologia desenvolvimentista não estava preocupada com questões que vão além das necessidades práticas que o desenvolvimento coloca, nem mesmo no que concerne à educação.

A educação na teoria desenvolvimentista do Presidente Jânio Quadros, tinha enorme destaque, uma vez que era vista como elemento-chave para o fortalecimento nacional. Dois eram

os aspectos que mais sobressaíam na visão janista da questão educacional. Segundo Cardoso (1978), o principal é, sem dúvida, o estabelecimento do vínculo entre a educação e as necessidades da economia do País, com toda a ênfase na promoção da eficiência e no aumento da produtividade. O outro é o tratamento da educação como parte, ainda que privilegiada, do campo mais geral da cultura. A inclusão deste segundo aspecto e o destaque a ele conferido, impediam o tecnicismo excessivo do processo educacional. Não só porque ele incluía, além da educação formal, o rádio, o cinema, o teatro, o museu como elementos de elevação cultural, mas também porque não permitia a eliminação completa dos assuntos ditos humanísticos na própria educação formal.

No que competia ao ensino médio havia dois objetivos principais (CARDOSO, 1978): 1) eliminar as barreiras de classe entre uma escola secundária de tipo acadêmico, e uma outra vocacional; 2) aparelhar o ensino médio para responder às necessidades do mercado de trabalho de uma sociedade em acelerado desenvolvimento.

Em relação ao ensino superior, era colocada a necessidade de determinar prioridades na aplicação dos recursos para a educação, prioridades a serem fixadas em função das exigências do desenvolvimento.

Na proposta educacional janista eram dois os elementos fundamentais: a elevação cultural geral e a incorporação de bases sociais mais amplas. O primeiro contém dois planos: um deles é o da *formação* e está diretamente vinculado à mudança de mentalidade e de atitude e à constituição do Povo. O outro é o de *informação*, devendo dedicar atenção especial às necessidades de incorporação à vida produtiva, considerando, assim, as demandas do mercado de trabalho. A sua importância nesta ideologia só assume as proporções devidas quando se leva em conta que este plano informativo abrange todos os graus de escolaridade. Pretendia estimular o ensino técnico-profissional em todos os níveis, inclusive o superior (CARDOSO, 1978).

O segundo elemento fundamental se referia à ampliação das camadas sociais que participariam do processo educacional. Jânio Quadros traduz a preocupação com a democratização do ensino. Por um lado, procurando concretizar socialmente os princípios da democracia política. Por outro lado, como expressão do objetivo de maior racionalidade, no que concerne à melhoria de nível. Portanto, a democracia do ensino se vincula ao plano de formação da elevação cultural geral pretendida, no sentido da constituição do Povo, fortalecendo-o espiritualmente.

O projeto de aceleração do desenvolvimento capitalista brasileiro, com as características apontadas, produziria impactos de monta na estrutura econômica do Estado, exigindo reordenação da forma de inserção, expressão e materialização dos interesses sociais na ossatura e dinâmica estatal. Por isso mesmo, a expansão do aparelho e as alterações que sofreu durante o segundo governo Vargas não se limitaram à mera intensificação de um mesmo movimento de centralização crescente, racionalização administrativa e burocratização nos termos em que se havia acelerado no pós-30. Entre 1951 e 1954 já se sentia o problema da inadequação do aparelho estatal às tarefas que nasciam do projeto industrializante do próprio Estado (DRAIBE, 1985, p.213).

Ainda segundo Draibe (1985), o obsoleto aparelho econômico do Estado capitalista atingira seu limite no momento posterior ao da industrialização pesada, e sua superação só ocorreu após o esgotamento das condições políticas que prevaleceram até 1964. Neste sentido, nem a industrialização se efetivou como deveria, nem o Estado assumiu as condições nos termos do processo de desenvolvimento capitalista que se propunha a conduzir.

A meta da instabilidade monetária sobrepunha-se à meta do desenvolvimento industrial do país, apresentada, até então, como verdadeira panacéia para a superação do subdesenvolvimento e da desigualdade, sobretudo durante os anos cinqüenta, nos Governos de Vargas e de Kubitschek. Embora o país tenha apresentado um impressionante salto no processo de industrialização, em grande medida devido à bem sucedida implementação do Plano de Metas, o subdesenvolvimento e as desigualdades sociais e regionais persistiam. Além, disso, novos problemas surgiram, como a aceleração do processo inflacionário e a deterioração das contas

externas, problemas em parte decorrentes da própria estratégia desenvolvimentista de Kubitschek.

O esgotamento da ideologia desenvolvimentista, expressão da promessa da industrialização, cedeu lugar a idéias e movimentos políticos das mais variadas tendências. Entretanto, a esquerda fortaleceu-se com o movimento pela realização das reformas de base de caráter distributivista e nacionalista, enquanto a direita crescia com o apelo à recomposição da ordem econômica e da ordem política.

O Plano Trienal do Governo Goulart elegeu a inflação como o problema mais grave e imediato a ser tratado, relegando o planejamento das reformas a um futuro sem data prevista. Desta feita, não obteve o apoio dos trabalhadores nem conquistou a confiança das classes dominantes, que esperavam a contenção da inflação e o controle governamental das greves e das mobilizações sociais. A frustração da tentativa de conciliação de classes, presente no Plano Trienal, agravou o isolamento do Governo Goulart e, de alguma maneira, contribuiu para o trágico desfecho da crise em março de 1964 (SILVA, 2000).

No início dos anos 60 o Estado brasileiro enfrentava uma crise econômica e política de grandes proporções. Redução de investimentos e diminuição da entrada de capital externo, resultando na decrescente taxa de lucro e agravamento da inflação.

Na verdade, a industrialização – via processo de substituição das importações – havia se completado com a implantação do chamado Departamento I da economia, ou seja, do setor responsável pela produção de meios de produção (máquinas, equipamentos, insumos destinados à produção), enfim, da indústria pesada. Nessa perspectiva, o Estado populista, com sua ambigüidade, não correspondia às necessidades requeridas pelo novo patamar de acumulação de capital.

As mobilizações populares em favor das reformas na estrutura da sociedade brasileira intensificaram-se e o conflito entre capital e trabalho acentuou-se, agravando a crise de direção política do Estado.

O acirramento das lutas de classe foi notório, uma vez que a sociedade civil tornou-se mais ativa diante da ampliação da participação política e da organização dos trabalhadores urbanos e rurais. Outros setores da sociedade também se organizaram e participaram ativamente das mobilizações em favor das Reformas de Base, como os estudantes e os militares subalternos (sargentos, marinheiros, etc).

Tudo isso repercutia no campo da educação e da cultura. Campanhas e movimentos de educação e cultura popular despontavam em todos os pontos do país, especialmente no Nordeste, com propostas de conscientização política e social do povo. Greves, mobilizações, assembleias, crescimento das organizações sindicais, surgimento das Ligas Camponesas e dos Sindicatos Rurais faziam parte do contexto político da época. A Igreja Católica preocupava-se com a situação social e política e, temendo perder o controle do seu “rebanho”, organizou sindicatos rurais, concorrendo com o PCB (Partido Comunista Brasileiro) e com as Ligas Camponesas. A Igreja chegou a criar um sistema de radiodifusão educativa com o MEB (Movimento de Educação de Base) e envolveu-se em campanhas eleitorais em favor de candidatos cristãos (GERMANO, 1993).

## **1.2 - O ESTADO MILITAR , PLANEJAMENTO E A POLÍTICA EDUCACIONAL**

A revolução socialista de Cuba, em 1959, afetou o poder e o prestígio dos Estados Unidos no Continente e concorreu decisivamente para o desenvolvimento de uma ofensiva anticomunista na América Latina, o que fez ressurgir os valores da Guerra Fria (MELO, 2004).

A denominada “Revolução de 1964” se constituiu, pois, numa restauração da dominação burguesa, confirmando-se aquilo que tem sido uma constante na nossa história política: continuidade, restaurações, intervenções cesaristas, transformismo, exclusão das massas populares, autoritarismo (GERMANO, 1993, p.53).

No Brasil, a partir de 1964, o Estado caracteriza-se pelo elevado grau de autoritarismo e violência. Além disso, pela manutenção de uma aparência democrático-representativa, uma vez que o Congresso não foi fechado definitivamente (embora tenha sido mutilado) e o Judiciário continuou a funcionar, ainda que como apêndice do Executivo. O autoritarismo desta época, no Brasil, traduz-se, igualmente, pela tentativa de controlar e sufocar amplos setores da sociedade civil, intervindo em sindicatos, reprimindo e fechando instituições representativas de trabalhadores e estudantes, extinguindo partidos políticos, bem como pela exclusão do setor popular e dos seus aliados da arena política.

A Constituição de 1967, que assegurou amplos direitos aos setores representantes dos interesses do capitalismo, foi bastante restritiva com relação ao trabalho e à classe trabalhadora. Assim, a regulamentação dos salários e do mercado de trabalho ficou a cargo do Executivo, que proibia greves nos serviços públicos e nas atividades essenciais, quebrava a estabilidade no emprego, ao incorporar o mecanismo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) à Constituição, e estimulava o trabalho infantil ao reduzir a idade legal mínima de trabalho para doze anos.

Ao ampliar os horizontes da sua atuação econômica, o Estado militar revelava, ao mesmo tempo, o elevado grau de autonomia com que agia, bem como o seu nítido caráter burguês, uma vez que a sua política econômica visou conter o trabalho e acelerar a acumulação de capital. Em síntese, a intervenção do Estado na economia abrangeu: gestão da força de trabalho, aumento da sua capacidade extrativa, dispêndio de vultosos investimentos em infra-estrutura e na indústria pesada, concessão de créditos, subsídios fiscais e favores a grupos empresariais que, no limite, redundaram em corrupção e negociatas, endividamento externo e interno.

O Estado Militar, por meio do “incremento dos recursos orçamentários notadamente de origem tributária”, da “expansão dos recursos extra-orçamentários, da criação de grandes fundos e de outros mecanismos de captação de poupanças”, ampliou a sua ação empresarial propriamente dita. Desse modo, entre 1966 e 1967 foram criadas mais empresas estatais (cerca de 210) do que nos anos 60 precedentes, cujo total monta, em 1967, a 571 empresas (abrangendo a esfera da União, Estados e Municípios).

A ampliação da interferência do Estado na esfera econômica não significa, em absoluto, que este tenha organizado a produção de forma que contrarie os interesses privados capitalistas em seu conjunto. Pelo contrário, a ação do Estado serve de suporte à acumulação, garantindo a existência social do capital. Nesse sentido, “o setor estatal tem representado formidável alavanca para o desenvolvimento do modo de produção capitalista e, por conseguinte, para o fortalecimento do próprio capital privado” (GERMANO, 1993, p.75).

Além do estabelecimento das condições gerais necessárias à produção capitalista em seu conjunto, o Estado concedeu decisivo apoio à reprodução de certos capitais nominais, ou seja, para empresas específicas, ao efetuar verdadeiras doações ao capital privado sob a forma de incentivos e subsídios fiscais e creditícios, concretizando a transferência de recursos financeiros do setor público para o privado.

A Sociedade brasileira, no período 1964-1985, atravessou ciclos de repressão e de liberalização política, que eram reflexos das lutas de classe, da correlação de forças entre o Estado e os setores oposicionistas da sociedade civil, bem como das contradições inerentes ao próprio bloco no poder, ou seja, dos conflitos existentes entre as diversas facções militares e das classes dominantes (GERMANO, 1993, p.94).

As políticas sociais, a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1975-1979), passam a adotar constantes apelos participacionistas, nos seus respectivos discursos e projetos, fazendo com que a ideologia da “integração social” substitua paulatinamente a denominada Ideologia da Segurança Nacional. Mas o protesto contra o Regime Militar se irradiou por toda a sociedade, atingindo o ápice com a gigantesca campanha pelas eleições diretas para Presidente em 1984.

O período de 1964-1974 se caracteriza como uma época de consolidação e apogeu do autoritarismo, em que o Estado exerce a sua função coercitiva, ou seja, utiliza o domínio e o exercício da repressão. Realiza reformas institucionais, inclusive no campo da educação. Neste sentido, o regime político excludente define um dos seus projetos de equalização social, produz um discurso de valorização da educação e transforma a política educacional numa estratégia de hegemonia, num veículo para a obtenção de consenso da sociedade.

Os planos educacionais do regime militar até 1974, afastando-se, no setor Educação, da opção político-social de abrir o sistema educacional ao maior número possível de educandos, determinada pela Lei de Diretrizes e Bases e adotada no documento do Conselho Federal de Educação e no Plano Trienal, assumiram em maior ou menor grau, um estilo *economicista* de situar a Educação no processo de desenvolvimento. Em todos os planos os setores sociais, inclusive o da Educação, são considerados em termos de suas conseqüências econômicas (HORTA, 1997, p. 169).

A política educacional do Regime Militar, do ponto de vista teórico, vai se pautar na economia da educação de cunho liberal, responsável pela elaboração da chamada “teoria do

capital humano<sup>1</sup>”. Tenta estabelecer uma relação direta, imediata e mesmo de subordinação da educação à produção. Assim, o referencial adotado pelo planejamento educacional, pelo menos até o II Plano Setorial da Educação, Cultura e Desporto (PSECD) – 1974-1979, apresentava duas versões, uma de 1974 e outra, de 1977. A primeira, publicada em quatro volumes, em fevereiro de 1974, quando o II PND encontrava-se ainda em elaboração, continha 29 projetos prioritários, antecedido de um documento, aprovado pelo Conselho Federal de Educação em dezembro de 1973, denominado: Diretrizes para Elaboração do Plano Setorial de Educação e Cultura 1975/79.

O referido documento do Conselho Federal de Educação apresentava a educação como “condição básica no processo de desenvolvimento auto-sustentado, bem como requisito essencial de uma sociedade democrática”. Por outro lado, ainda segundo o documento, “o sistema educativo não era uma realidade isolada, mas se integra na sociedade como um dos seus subsistemas”. Assim, “seria inócuo elaborar o projeto educativo sem levar em conta as variáveis que definem o sistema social em determinado momento e as decisões políticas concernentes ao desenvolvimento global”. Por esta razão, era necessário “integrar o projeto no projeto de desenvolvimento global do país”, estreitar “o liame que deve ser estabelecido entre a política de educação e o esforço do desenvolvimento” e estabelecer “a coordenação entre a política educacional e a política econômica” (HORTA, 1997).

---

<sup>1</sup> “O conceito de capital humano que, a partir de uma visão reducionista busca erigir-se como um dos elementos explicativos do desenvolvimento e equidade social e como uma teoria de educação, segue, do ponto de vista da investigação, um caminho tortuoso. Percorrendo-se esse caminho depreende-se que o determinante (educação como fator de desenvolvimento e distribuição de renda) se transmuta em determinado (o fator econômico como elemento explicativo do acesso e permanência na escola, do rendimento escolar, etc.). Do ponto de vista macroeconômico, a teoria do capital humano constitui-se num desdobramento e/ou um complemento, como a situa Shultz, da teoria neoclássica do desenvolvimento econômico. De acordo com a visão neoclássica, para um país sair de estágio tradicional ou pré-capitalista, necessita de crescentes taxas de acumulação conseguida, a médio prazo, pelo aumento necessário da desigualdade (famosa teoria do bolo). A longo prazo, com o fortalecimento da economia, haveria naturalmente uma redistribuição”(FRIGOTTO, 2001, p.38-39).

Os projetos prioritários, em sua maioria projetos que já estavam sendo desenvolvidos pelo MEC, são apresentados na mesma linguagem tecnicista com a qual eram descritos no I Plano Setorial de Educação e Cultura. O II PSEC, em sua versão de 1974, não terá maiores conseqüências. Foi rejeitado, tanto pelo Ministério do Planejamento como pelo novo ministro da Educação, Ney Braga, que apresentou, em 1975, um documento denominado Política Nacional Integrada de Educação, o qual serviu de base para uma nova versão do II PSEC, publicada em 1977.

Assumindo os fundamentos e as estratégias presentes no II PND e no documento de Política Nacional Integrada de Educação, o II PSEC estabeleceu quatro linhas de ação para a área educacional: prevenção, correção, coerência e maximização. A partir dessas linhas foram definidas as prioridades para o sistema educacional brasileiro que devia assegurar meios para a plena afirmação do/a brasileiro/a enquanto pessoa, promover a sua integração na sociedade nacional, capacitá-lo/a como recurso para o desenvolvimento do país e garantir a democratização do acesso à Educação e do sucesso individual e social conseqüente.

Neste período da história brasileira, o Estado militar reveste-se de um anticomunismo exagerado e passa a reprimir professores e estudantes “indesejáveis” ao Regime, mediante o controle político e ideológico do ensino, visando à eliminação do exercício da crítica social e política, para obter a adesão de segmentos sociais cada vez mais amplos para o seu projeto de dominação.

Em linhas gerais, a política educacional, segundo Germano (1993), desenvolveu-se em torno dos seguintes eixos:

- 1) Controle político e ideológico da educação escolar, em todos os níveis, estabelecido conforme a correlação de forças existentes nas diferentes conjunturas históricas da época. Como o Estado militar e ditatorial não consegue exercer o controle total e completo da educação, com a e 87°,

perda de controle, sobretudo, em conjunturas em que as forças oposicionistas conseguem ampliar o seu espaço de atuação política e os elementos de “restauração” e de “renovação” contidos nas reformas educacionais, passam da centralização das decisões e do planejamento, com base no saber da tecnocracia, aos apelos “participacionistas” das classes subalternas;

2) estabelecimento de uma relação direta e imediata, segundo a “teoria do capital humano”, entre educação e produção capitalista e que aparece, de forma mais evidente, na reforma do ensino do 2º grau, via Lei nº 5.692/71, por meio da qualificação em sentido estrito para um posto de trabalho;

3) incentivo à pesquisa vinculado à acumulação do capital;

4) Descompromisso com o financiamento da educação pública e gratuita, negando, na prática, o discurso de valorização da educação escolar e concorrendo decisivamente para a corrupção e privatização do ensino, transformando-o em negócio rendoso e subsidiado pelo Estado.

A política educacional no âmbito do ensino superior foi formulada no auge do Regime Militar com o firme propósito de conter as mobilizações estudantis e os possíveis focos de resistência ao movimento de 1964 existentes nas universidades. A reforma universitária de 1968, principal fruto de tal política, tinha claros objetivos de *restauração* da ordem, mas também contemplava elementos de *renovação*. A atuação do Estado se caracteriza pelo emprego desmedido da repressão política, mas, igualmente, da assimilação (desfigurada) de princípios avançados que haviam sido colocados por segmentos e experiências universitárias de caráter reformador. Esses princípios, contudo, foram negados na prática, revelando a discrepância entre *elaboração* e *implementação* de políticas (GERMANO, 1993, P.156).

O ciclo de reformas da educação brasileira se estende também para o ensino primário e médio, cujo marco principal é a Lei nº5.692/71, que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus<sup>2</sup>. O clima reinante no País se caracteriza, ao mesmo tempo, por uma combinação do *medo* da repressão do Estado e de *euforia* em decorrência do crescimento econômico.

---

<sup>2</sup> A LDB nº5.692/71 fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. A LDB nº 9.394/96, fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º grau denominado Ensino Fundamental e o 2º grau denominado Ensino Médio.

A reforma universitária foi precedida de grandes mobilizações e pressões para que o Estado ampliasse o número de vagas do ensino superior e aumentasse as verbas para a educação. Ao contrário, a elaboração da Lei nº5.692/71, desprovida de mobilizações ou de reivindicações de verbas públicas, levou a matéria a ser aprovada em um período de 30 dias e por unanimidade no Congresso Nacional.

Em síntese, o que estava em jogo, na política educacional em apreço, era *primeiramente* uma questão de hegemonia, posta por um Estado em que a função de *domínio*, conforme foi dito, era claramente predominante em virtude da forma de ditadura militar que ele assumiu nesse período da nossa história.

A política educacional teve, igualmente, a pretensão de oferecer às classes populares o acesso à cultura letrada. Isso teve inegáveis repercussões no que diz respeito à vida social, ao exercício da cidadania e ao mundo do trabalho. Por outro lado, no que tange ao Estado, o não acesso à cultura letrada era incompatível com a idéia de “Brasil-potência”.

Embora um dos objetivos expressos pela Lei nº5.692/71 fosse a democratização do ensino, no sentido da gestão participativa e transparente do aparelho escolar, da livre circulação de idéias e do exercício da cidadania, tal finalidade, porém, assumia, na prática, o significado de uma ampliação de oportunidades de acesso à escola, do aumento no número de anos de escolaridade obrigatória, da adoção de dispositivos – como a eliminação de exames de admissão ao ginásio – que facilitassem a melhoria do fluxo escolar, numa tentativa de minimizar as taxas de evasão e repetência.

No Brasil, durante o Regime Militar, a atuação do Estado se pautou por privilegiar demasiadamente o capital e por ser excludente com relação às classes subalternas. O resultado,

do ponto de vista social, foi o aguçamento da concentração da renda, com notórias repercussões no campo educacional (GERMANO, 1993).

As verbas para a educação foram minguando ao longo do período de 1964-1985. A própria ação legal do Estado concorreu decisivamente para inviabilizar os princípios e metas definidas na legislação e nos planos educacionais oriundos igualmente do Estado brasileiro. O Estado, porém, se desobrigou gradativamente de investir na educação pública e isto ficou evidente quando o Regime Militar estabeleceu as condições para a expansão do ensino privado, especialmente de 2º e 3º graus. Buscava-se evitar a subtração de recursos destinados diretamente ao capital e à “Segurança Nacional”. Desse modo, a valorização da educação pública, expressa no discurso oficial, correspondia, na prática, à sua desqualificação. O Estado assegurou, portanto, o caminho da privatização do ensino, sobretudo nos níveis médio e superior. Aliás, desde a Constituição de 1934 permitiu-se ao Estado isentar de impostos estabelecimentos privados de ensino tidos como idôneos, o que foi consagrado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº4.024, de 1961, que previa ajuda financeira às escolas da rede privada de forma indiscriminada. Os governos militares tentaram, não apenas se desincumbir de financiar a educação pública e gratuita, mas também cuidaram de estabelecer as condições legais que permitissem a transferência de recursos públicos para a rede particular.

O Regime Militar, em função das desavenças no bloco do poder, terminaria por abrir frestas à participação da sociedade civil nas instâncias de decisão. Assim, ocorre a explosão da sociedade civil a partir da segunda metade da década de 1970, quando a classe dominante se incorpora gradativamente às mobilizações contra a ditadura e se tornam hegemônicas no próprio movimento das “Diretas Já”, em 1984, que conduz à eleição, no Colégio Eleitoral, de Tancredo Neves e José Sarney em janeiro de 1985, instituindo a “Nova República”, numa evidente manobra “pelo alto” (GERMANO, 1993).

As classes subalternas retornam, assim, à arena política. Despontam em todo o país milhares de associações de moradores, Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), entidades de educadores e, sobretudo, um novo movimento sindical do qual os metalúrgicos do ABC paulista constituem o exemplo mais notável. A partir de 1978, as greves ressurgem com muita força, pondo em xeque a legislação autoritária.

Mas, o Regime reage aos avanços da sociedade civil, e procura coibir a perda do controle do processo de democratização. Para os militares, a democratização teria de ser controlada. Por isso, eles reprimiram greves, prenderam líderes sindicais e intervieram em sindicatos. Ao mesmo tempo, procuraram, a todo custo, deter o crescimento eleitoral do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Nessa perspectiva, o Regime militar continuou manobrando, visando ao prolongamento ou mesmo à sua institucionalização. Para isso, tornava-se necessário não perder o controle sobre o processo de abertura política e, ao mesmo tempo, conseguir o apoio da sociedade civil.

As questões sociais, que foram despolitizadas e reduzidas a questões ‘técnicas’, começam a ser tratadas como questões políticas. O discurso da “segurança nacional”, do “combate ao comunismo e à subversão” e do “crescimento econômico a qualquer preço”, mesmo à custa da concentração da renda, cederam lugar a um outro que enfatizava a “integração social”, o “redistributivismo” e os apelos “participacionistas”.

O objetivo expresso no II PND era de “preservar a *estabilidade social e política*, assegurada a *participação consciente* das classes produtoras, dos trabalhadores e, em geral, de todas as categorias vitais ao desenvolvimento, nas suas *diferentes manifestações*” (p.29, grifos nossos). Depreende-se, pois, que para preservar a “estabilidade social e política” era necessário assegurar não somente a participação consciente” das principais classes sociais em suas “diferentes manifestações”, mas também: “1)garantir a todas as classes e, em particular, às classes média e trabalhadora, substanciais aumentos de renda real; 2)eliminar, no prazo, os focos de pobreza absoluta existentes (...)”. Para tanto, “procurar-se-á assegurar um mínimo de nível de bem-estar

universal, para que nenhuma classe fique fora do processo de integração e expansão”. (p.35) (GERMANO, 1993, p.225)

O texto do II Plano Nacional de Desenvolvimento demonstra conter uma crítica a formulações anteriores do próprio discurso oficial sobre a chamada teoria do bolo: na opção realizada, o Governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de “esperar o bolo crescer” para depois distribuir. Revela também certa preocupação com a “consciência social”, ou seja, com uma provável rejeição dos excluídos “à situação reinante no país” (MELO, 2004).

Em 1979 houve um aumento significativo do número de greves. A voz das periferias urbanas e rurais se fez ouvir denunciando as degradantes condições de vida do povo. A *participação* social e política estava, portanto, na ordem do dia.

Além do mais, em 1979, a crise econômica era uma realidade, com o segundo choque do petróleo, seguido da subida dos juros do mercado do eurodólar. É nesse contexto que o III PND (1980-1985) será elaborado, e em certo sentido ele reflete a correlação de forças existente na ocasião.

Em primeiro lugar, observamos uma mudança no conceito de planejamento que deixa de ser encarado no sentido eminentemente “técnico” e passa a ser entendido como “um processo dinâmico, condicionado pela própria evolução da sociedade e da economia” (p.9). Isso ocorre a tal ponto que o II PND não contém nenhuma quantificação em seu texto-síntese e se autodenomina “documento qualitativo” (p.11) (GERMANO, 1993, p.227).

Ainda conforme Germano (1993), o Plano estabelece que uma política de distribuição de renda deve privilegiar o “desenvolvimento de áreas densamente povoadas e carentes de recursos” (p.16) como é o “caso do Nordeste” bem como das periferias das grandes cidades. Para que isso se efetive, torna-se necessária “a aplicação de um significativo volume de recursos públicos nos setores sociais” (p.22), incorporando, assim, discretamente, a questão da participação, tema que é apropriado pela própria ESG.

O III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985) foi elaborado no momento em que se aumentavam as pressões por abertura política. A acentuação da crise econômica e a presença cada vez mais sentida de uma aguda crise de legitimidade produziram uma mudança na correlação de forças, com a diminuição gradativa da influência dos tecnocratas no bloco do poder. O III PND reflete esta mudança. Não se trata de um plano, mas de um “documento qualitativo”, que acrescenta ao discurso distributivista do II PND o discurso da participação política (HORTA, 1997).

O III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (1980-1985) refletiu, tanto em relação à sistemática adotada na sua elaboração quanto em seu conteúdo, este novo contexto. Os técnicos de planejamento do MEC, livres das pressões dos tecnocratas da Secretaria de Planejamento, procuraram implantar um processo de planejamento participativo, descentralizado e regionalizado.

Na área educacional, uma das estratégias mais importantes adotadas no Governo Geisel diz respeito à chamada municipalização do ensino, impulsionada a partir de 1975. Tal estratégia combina uma justificativa “participacionista” e “democratizante” com uma prática de transferir aos municípios os encargos, cada vez maiores, com o ensino de 1º grau, como, aliás, previa a Lei nº5.692/71.

Em 1979, o ministro da Educação Eduardo Portella, em um pronunciamento na ocasião da abertura do “Seminário sobre Política e Planejamento da Educação e Cultura” (Brasília, dois a quatro de julho de 1979), chama a atenção para o:

*Planejamento participativo*, “para que possamos, (...) elaborar um planejamento que não seja uma fabricação estranha, elaborada friamente nos laboratórios ou nos gabinetes de Brasília”, porquanto isso “nos deixa o risco de isolacionismo, ao mesmo tempo em que nos dá uma sensação de paz. Tanto o isolacionismo como a sensação ilusória de paz são sentimentos extremamente perigosos quando queremos planejar na área social. E é por isso que abrimos mão da auto-suficiência metropolitana, para pedir aos Estados que

falem; (...) só aí, então, poderemos montar esquemas de trabalho que não sejam devaneios inteiramente desligados da realidade...” (...) Diz ainda o Ministro que esse “é um encontro em que a *descentralização* e a *regionalização* deverão ser palavras orientadoras. Ele está basicamente voltado para a educação de base, para a educação básica, porque ele tem um compromisso social muito grande e entende que o Brasil tem um *índice de pobreza* ainda por vencer, particularmente localizada nas *áreas rurais* ou nas *periferias urbanas* e, esses dois espaços, (...) nos indicarão ou ordenarão as nossas prioridades”. (MEC 1979, P.17-8, apud GERMANO,1993, p. 246, grifos nossos).

Pode-se observar que o discurso da Segurança Nacional, do “Brasil-potência”, do crescimento econômico a qualquer custo, e do planejamento enquanto competência superior, caracterizada exclusivamente do ponto de vista “técnico” e “científico” cede lugar a um outro discurso, que reconhece a existência da pobreza, como algo a ser superado com urgência e, finalmente, politiza o planejamento como algo que deve ser objeto de elaboração dos diversos sujeitos políticos coletivos e não dos “gabinetes de Brasília”.

Nessa perspectiva, em face do contexto da crise política, econômica e social da época, o Estado assume um papel de agente interessado em fazer “justiça social” e, ao mesmo tempo, “recuperar a participação das bases” na gestão dos programas governamentais a quem são destinados.

O III PSEC, elaborado durante o Governo Figueiredo, constituiu-se numa negação dos planos e dos procedimentos de planejamento adotados anteriormente, e numa crítica à política educacional desenvolvida até então. Definiu como linhas prioritárias nacionais a Educação no meio rural e nas periferias urbanas, assim como o desenvolvimento cultural e a valorização dos recursos humanos ligados à educação. As duas primeiras prioridades deram origem ao Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o meio rural (PRONASEC) e ao Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as populações carentes urbanas (PRODASEC).

Na realidade, o modelo de planejamento tecnocrático implantado no Brasil pelo regime militar era incompatível com a participação política e com a abertura democrática e não poderia conviver com elas.

A recomposição da sociedade civil como cenário da reestruturação social depende de esforços eminentemente políticos, dedicados a promover unificações e agregações superiores. O próprio governar depende, hoje, de esforço desse tipo. Os governos melhoram na medida em que são articulados pela sociedade civil e integram a sociedade civil à gestão. (NOGUEIRA, 2003). A maneira como o III PSECD aborda a questão do “planejamento e da modernização administrativa”, deve ser entendida como “o esforço de planejamento descentralizado, como forma de recuperar a influência das bases, tanto na linha da criação e condução de programas quanto na linha de controle e avaliação feitos igualmente com a sua participação”. O planejamento educacional participativo passa a ser, então, meta prioritária.

Ao mesmo tempo em que fazia apelos “participacionistas” e de “educação comprometida com a redução das desigualdades sociais”, o Estado Militar manobrava o tempo todo para evitar que fossem aumentadas as despesas com o ensino. Foi o que aconteceu com a chamada “Emenda Calmon”, que restabelecia a vinculação dos gastos da educação com a receita de impostos arrecadada pelo Estado, desvinculados pelas Constituições de 1967 e 1969.

Isso significa dizer que a estratégia de exclusão social permaneceu a mesma apesar da mudança do discurso. O Estado Militar cumpriu as funções diretamente afetas ao capital e deixou de cumprir as funções que dizem respeito aos direitos sociais, entre os quais a educação.

Nos anos 80, com a emergência da crise de endividamento, o Banco Mundial e o FMI começaram a impor programas de estabilização e ajuste da economia brasileira. Não só passaram a intervir diretamente na formulação da política econômica interna, como a influenciar crescentemente a própria legislação brasileira. As políticas recessivas acordadas com o FMI e os programas de liberalização e desregulamentação da economia brasileira estimulados pelo Banco Mundial levaram o país a apresentar, no início dos

anos 90, um quadro de agravamento da miséria e da exclusão social sem precedentes neste século, com cerca de 40% de sua população vivendo abaixo da linha da pobreza (SOARES, 2000, p.17).

A situação de crise e extrema vulnerabilidade dos países endividados forçou estes a depender quase que exclusivamente dos bancos multilaterais para receber recursos externos, já que os bancos privados interromperam seus empréstimos para esses países, após a moratória mexicana. Nesse sentido, o Banco Mundial passou a impor uma série de condições para a concessão de novos empréstimos. O Grupo dos Sete transformou o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) nos organismos responsáveis, não só pela gestão da crise de endividamento como também pela reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento (MELO, 2004).

Neste período, o Estado Militar, numa escassez de verbas para a educação pública, emprega o montante de recursos sob a sua responsabilidade em setores diretamente vinculados à acumulação do capital. Esta passa a ser a sua prioridade real, a qual, por sua vez, aponta no sentido da privatização do ensino. O seu interesse pela educação se manifesta, através da repressão a professores e alunos “indesejáveis” ao Regime através do controle político e ideológico do ensino, visando à eliminação do exercício da crítica social e política, para obter a adesão de segmentos sociais cada vez mais amplos para o seu projeto de dominação (GERMANO, 1993).

A política educacional do Regime Militar vai se pautar ainda, do ponto de vista teórico, na economia da educação de cunho liberal, responsável pela elaboração da chamada “teoria do capital humano”. Nesse sentido, tenta estabelecer uma relação direta imediata e mesmo de subordinação da educação à produção. Assim, o referencial adotado pelo planejamento educacional, pelo menos até o II Plano Setorial da Educação, Cultura e Desporto (PSEC) – 1974-1979, tem como um de seus corolários os pressupostos oferecidos pela economia da educação (GERMANO, 1993, P.105).

Em resumo, a política educacional se desenvolveu: com o controle político e ideológico da educação escolar, em todos os níveis, muito embora o Estado militar e ditatorial não tenha

conseguido exercer o controle total e completo da educação. A perda de controle aconteceu, no entanto, em conjunturas em que a oposição conseguiu ampliar o seu espaço de atuação política.

A revisão do PNE em 1965 foi a última tentativa do Conselho Federal de Educação no sentido de liderar o processo de planejamento educacional no Brasil. Na prática, a liderança do processo de planejamento educacional em nível federal passou a ser exercida, a partir de 1964, inicialmente de forma indireta e depois, diretamente, por um grupo de técnicos, na sua maioria economistas, ligado ao Ministério do Planejamento.

A partir de 1964, a posição conquistada pelos economistas cresceu rapidamente de importância no auge da ideologia desenvolvimentista dos anos 1955 e 1960, e depois no meio da ideologia tecnocrática que triunfou com o Golpe militar de 1964 e começou a firmar-se oficialmente, com a criação do Ministério do Planejamento.

O Conselho Federal de Educação (CFE) foi, aos poucos, perdendo a competência de elaborar o planejamento educacional brasileiro. Considerado até 1965, oficialmente, como órgão elaborador do PNE passou a ser apenas uma instância intermediária no processo. Tendo começado a perder a influência na determinação das metas educacionais a partir do Programa de Ação Econômica do Governo, perdeu também a prerrogativa de estabelecer as normas para a distribuição dos recursos dos Fundos Nacionais de Ensino, em função da proibição de vinculação entre receita e despesa, estabelecida pela Constituição promulgada em janeiro de 1967.

Por outro lado, a Constituição de 1967, retomando o dispositivo da Constituição de 1934, inclui, entre as competências da União, o estabelecimento de planos nacionais de Educação e Saúde (art.8, XIV), cabendo ao Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, dispor sobre eles, mediante lei. Deste modo, a existência de um Plano Nacional de Educação tornou-se novamente uma possibilidade prevista na Constituição, a partir de 1967 muito embora, sem determinar diretamente o órgão ao qual competiria esta elaboração.

Todavia, antes mesmo que a nova Constituição entrasse em vigor, o Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, reformulou toda a sistemática de planejamento no Brasil. Este Decreto-Lei, dispondo sobre a organização da Administração Federal e estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa, assumia, como um dos elementos fundamentais para a orientação das atividades da Administração Federal, o princípio do planejamento, com vistas a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional. A partir deste momento, o planejamento setorial de educação passa a ser, por lei, competência da Secretaria Geral do Ministério da Educação e Cultura. (HORTA, 1997).

A Secretaria Geral do MEC recebeu a incumbência de elaborar os documentos básicos relativos aos Planos Nacionais de Educação e de Cultura. Realizou, portanto, encontros nacionais de planejamento, grupo de trabalho criado para efetivar os estudos preliminares relativos ao PNE. As conclusões e subsídios destes encontros foram referendados e encaminhados ao Ministro da Educação em 1967. Em seguida, o projeto deveria ter sido encaminhado ao Congresso Nacional, para sua transformação em lei. Porém, mais uma vez não chegou a ser concluído.

A análise do Parecer 579/70 e da Indicação 0/68, que traduzem uma iniciativa da Câmara de Ensino Primário e Médio, ambos documentos do CFE, permite identificar duas questões fundamentais para a discussão teórica a respeito do planejamento da Educação (Horta, 1997): a relação entre política e planejamento e a tecnocracia.

A definição de um modelo de sociedade para o país e o estabelecimento de objetivos globais compatíveis com este modelo são problemas puramente técnicos ou envolvem problemas de natureza política? A quem compete estas definições?

Dentro do projeto autoritário-tecnocrático implantado pelos militares no Brasil, a partir de 1964, estas questões tiveram uma resposta. Para os tecnocratas, a elaboração do modelo de sociedade era uma atividade técnica, que lhes competia.